



*Ministero dell'Ambiente e
della Tutela del Territorio*

Osservatorio Nazionale sui Rifiuti

**IL FINANZIAMENTO DELLA
GESTIONE DEI RIFIUTI
VALUTAZIONE E PROSPETTIVE
DEL SISTEMA TARIFFARIO**

Maggio 2004

Lo studio si è arricchito grazie alla consultazione di un Panel di esperti così composto:

Massimo Ferlini	Presidente ONR
Andrea Gilardoni	Centro Space-Università Bocconi
Simona Faccioli	ONR
Adriana Barbato	ONR
Carlo Guidetti	ONR
Rosanna Laraia	APAT
Andrea Paina	APAT
Giancarlo Longhi	Conai
Giancarlo Coccia	Confindustria
Guido Morini	Confindustria
Eugenio Orlandi	AMA S.p.A.
Marco Guercio	AMIAT S.p.A.
Cesare Bagnari	Gruppo Hera S.p.A.
Roberto Caggiano	Federambiente
Paolo Cesco	Fise – Assoambiente
Giuseppe Gherardelli	Fise – Assoambiente
Luana Frassinetti	ARRR S.p.A.
Massimo Bagatti	ARRR S.p.A.
Andrea Cirelli	Autorità Vigilanza R.S.U. Emilia Romagna
Claudio Besenon	Amiat Torino
Felice Calissano	Comune di Torino
Antonella Riganti	Comune di Torino
Lorena Franz	Arpav
Paolo Contò	Arpav
Matteo Lombardi	Arpa Lombardia
Fabrizio Carrera	Arpa Lombardia
Fabio Verardi	ASM Brescia
Giovanni Casella	ASM Brescia
Massimo Bonfa	Consorzio Provinciale della Brianza Milanese
Mariella Maffini	Comune di Parma
Adelio Peroni	Anci
Massimo Galasso	AGICI S.r.l.
Alessandro Marangoni	AGICI S.r.l.
Dino Foresto	AMIU S.p.A.
Marco Ricci	Scuola Agraria Parco Monza

Si ringraziano i seguenti Comuni e Consorzi per aver risposto al questionario loro inviato; si fa presente che è ancora possibile compilare il questionario scaricandolo dal sito dell'ONR www.osservatorionazionale rifiuti.it , permettendo così all'ONR di monitorare con continuità l'adesione dei Comuni

- | | |
|---|---|
| 1. Acqualagna (Pu) | 41. Cassina Valsassina (Lc) |
| 2. Acsel Valsusa comuni di:
Avignana, Almese, Busso-
leno, Susa | 42. Castiglione d'Adda (Lo) |
| 3. Aielli (Aq) | 43. Castiglione delle Stiviere
(Mn) |
| 4. Albergola (Sv) | 44. Cavacurta (Lo) |
| 5. Albese con Cassano (Co) | 45. Cecina (Li) |
| 6. Albettoni (Vi) | 46. Cervignano d'Adda (Lo) |
| 7. Almese (To) | 47. Chieri (To) |
| 8. Ameglia (Sp) | 48. Chions (Pn) |
| 9. Anversa Degli Abruzzi (Aq) | 49. Civitella di Romagna (Fc) |
| 10. Arese (Mi) | 50. Cogne (Ao) |
| 11. Arluno (Mi) | 51. Colbordolo (Pu) |
| 12. Avezzano (Aq) | 52. Colturano (Mi) |
| 13. Aviano (Pn) | 53. Consiglio di Rumo (Co) |
| 14. Bagno di Romagna (Fc) | 54. Consorzio comprensoriale
del Chietino per lo smalti-
mento RSU (Ch) |
| 15. Barisciano (Aq) | 55. Consorzio intercomunale
Priula (Tv) |
| 16. Bascapè (Pv) | 56. Consorzio Treviso 3 (Tv) |
| 17. Basiglio (Mi) | 57. Corvara (Pe) |
| 18. Boffalora Sopra Ticino (Mi) | 58. Courmayeur (Ao) |
| 19. Bonassola (Sp) | 59. Cuggiono (Mi) |
| 20. Borghi (Fc) | 60. Dovadola (Fc) |
| 21. Bovisio Masciago (Mi) | 61. Dresano (Mi) |
| 22. Brembilla (Bg) | 62. Erba (Co) |
| 23. Bressanone (Bz) | 63. Fagnano Alto (Aq) |
| 24. Buscate (Mi) | 64. Felino (Pr) |
| 25. Bussero (Mi) | 65. Firenze (Fi) |
| 26. Busseto (Pr) | 66. Fontechiari (Fr) |
| 27. Busto Garolfo (Mi) | 67. Forni Avoltri (Ud) |
| 28. Calice al Cornoviglio (Sp) | 68. Frontone (Ps) |
| 29. Calolziocorte (Lc) | 69. Gabicce Mare (Ps) |
| 30. Canistro (Aq) | 70. Gaggiano (Mi) |
| 31. Canossa (Re) | 71. Galbiate (Lc) |
| 32. Caponago (Mi) | 72. Gonzaga (Mn) |
| 33. Cappadocia (Aq) | 73. Gradara (Pu) |
| 34. Carro (Sp) | 74. Grezzago (Mi) |
| 35. Carsoli (Aq) | 75. Gropello Cairoli (Pv) |
| 36. Cartoceto (Pu) | 76. Guidizzolo (Mn) |
| 37. Carugate (Mi) | 77. L'Aquila (Aq) |
| 38. Casargo (Lc) | 78. Lentate sul Severo (Mi) |
| 39. Caselle Lurani (Lo) | |
| 40. Casorezzo (Mi) | |

79. Levanto (Sp)
80. Livraga (Lo)
81. Longiano (Fc)
82. Lucoli (Aq)
83. Meldola (Fc)
84. Melegnano (Mi)
85. Mercato Saraceno (Fc)
86. Mezzago (Mi)
87. Miglionico (Mt)
88. Mogliano Veneto (Tv)
89. Lombaroccio (Ps)
90. Montecalvo in Foglia (Pu)
91. Morino (Aq)
92. None - Vigone (To)
93. Olginate (Lc)
94. Oliveto Lucano (Mt)
95. Opi (Aq)
96. Ortona dei Marsi (Aq)
97. Padova (Pd)
98. Parma (Pr)
99. Paullo (Mi)
100. Pesaro (Pu)
101. Pescate (Lc)
102. Pessano con Bornago (Mi)
103. Piagge (Pu)
104. Pieve Emanuele (Mi)
105. Piobbico (Pu)
106. Policoro (Mt)
107. RAGOLI (Tn)
108. Raiano (Aq)
109. Renate (Mi)
110. Rho (Mi)
111. Rocca di Cambio (Aq)
112. Rolo (Re)
113. Roma
114. Roverbella (Mn)
115. S. Stefano Lodigiano (Lo)
116. Sala Baganza (Pr)
117. San Bonifacio (Vr)
118. San Mauro Forte (Mt)
119. San Rocco al Porto (Lo)
120. Sant'Agata Feltria (Pu)
121. Sant'Angelo in Vado (Pu)
122. Santarcangelo Lodigiano (Lo)
123. Santo Stefano di Sessanio (Aq)
124. Sarzana (Sp)
125. Senago (Mi)
126. Serra Sant'Abbondio (Pu)
127. Serrungarina (Pu)
128. Sogliano al Rubicone (Fc)
129. Sommacampagna (Vr)
130. Sordio (Lo)
131. Sulmona (Aq)
132. Tagliacozzo (Aq)
133. Tione Degli Abruzzi (Aq)
134. Toano (Re)
135. Torino (To)
136. Torre Dè Busi (Bg)
137. Torri di Quartesolo (Vi)
138. Torrile (Pr)
139. Trezzano Sul Naviglio (Mi)
140. Tricarico (Mt)
141. Unione dei Comuni Oltre Adda Lodigiano (Lo)
142. Urbania (Pu)
143. Usmate Velate (Mi)
144. Varese Ligure (Sp)
145. Vedano al Lambro (Mi)
146. Venezia (Vz)
147. Verano Brianza (Mi)
148. Villa Cortese (Mi)
149. Volpiano Torinese (To)
150. Zelo Surrigone (Mi)

Team di progetto

Prof. Andrea Gilardoni (responsabile del progetto)

Prof. Alessandro Marangoni (coordinatore)

Dott. Massimo Galasso (ricercatore senior)

Dott. Nicolò Fantin

Indice

Svolgimento dello studio	IX
--------------------------------	----

Conclusioni ed Executive Summary	XII
--	-----

* * *

Introduzione	1
--------------------	---

Capitolo 1 - L'assetto del sistema italiano. Fattori generali condizionanti la riforma del sistema tariffario	6
--	----------

1.1 - Obiettivi e struttura	7
--	----------

1.2 - Modalità di gestione dei rifiuti urbani	7
--	----------

<i>L'Italia nel contesto europeo</i>	<i>8</i>
--	----------

<i>Fase di raccolta e trasporto residuo/indifferenziato</i>	<i>9</i>
---	----------

<i>Fase di raccolta e trasporto materiali differenziati.....</i>	<i>10</i>
--	-----------

1.3 - La normativa sulla gestione dei servizi di igiene urbana	11
---	-----------

<i>Erogazione dei servizi.....</i>	<i>12</i>
------------------------------------	-----------

<i>Proprietà delle reti.....</i>	<i>13</i>
----------------------------------	-----------

<i>Gestione delle reti.....</i>	<i>13</i>
---------------------------------	-----------

<i>Scadenza delle concessioni.....</i>	<i>14</i>
--	-----------

1.4 - La transizione dalla Tarsu alla Tariffa	15
--	-----------

<i>I Programmi di azione Comunitari in materia di ambiente</i>	<i>15</i>
--	-----------

<i>La normativa nazionale</i>	<i>18</i>
-------------------------------------	-----------

<i>Gli strumenti di carattere economico</i>	<i>19</i>
---	-----------

<i>La Tarsu.....</i>	<i>21</i>
----------------------	-----------

<i>La Tariffa per il servizio di igiene ambientale.....</i>	<i>22</i>
---	-----------

<i>Natura giuridica della Tariffa.....</i>	<i>23</i>
--	-----------

1.5 - Le nuove normative: la delega ambientale	27
---	-----------

1.6 - La privativa comunale e la raccolta differenziata	29
--	-----------

Capitolo 2 - Gli obiettivi della transizione da Tassa a Tariffa	33
--	-----------

2.1 - Obiettivi e struttura del capitolo	34
---	-----------

2.2 - Obiettivi dell'introduzione della Tariffa.....	34
---	-----------

2.3 - I razionali ambientali.....	35
--	-----------

<i>La Tariffa come strumento per orientare i comportamenti dei cittadini.....</i>	<i>35</i>
---	-----------

<i>Obiettivi di prevenzione.....</i>	<i>37</i>
--------------------------------------	-----------

<i>Incentivazione della raccolta differenziata.....</i>	<i>37</i>
---	-----------

2.4 - I razionali economici.....	38
---	-----------

<i>Finanza degli enti locali.....</i>	<i>38</i>
---------------------------------------	-----------

<i>Liberalizzazione dei servizi pubblici.....</i>	<i>39</i>
---	-----------

<i>Copertura integrale dei costi.....</i>	<i>39</i>
---	-----------

<i>Obiettivi di efficienza</i>	<i>41</i>
--------------------------------------	-----------

<i>Obiettivi di equità.....</i>	<i>42</i>
---------------------------------	-----------

<i>Trasparenza e snellimento burocratico.....</i>	<i>43</i>
---	-----------

2.5 - Conclusioni. Il grado di raggiungimento degli obiettivi.....	44
Capitolo 3 - La metodologia di calcolo della Tariffa	45
3.1 - Obiettivi e struttura del capitolo	46
3.2 - Il Regolamento per l'applicazione della Tariffa	46
<i>Il soggetto Gestore.....</i>	<i>47</i>
<i>Il Piano finanziario.....</i>	<i>48</i>
3.3 - Il Metodo Normalizzato.....	51
<i>Fase 1 - La quantificazione del gettito tariffario complessivo.....</i>	<i>51</i>
<i>Fase 2 - Suddivisione in parte fissa e parte variabile.....</i>	<i>53</i>
<i>Fase 3 - Utenze domestiche e non domestiche.....</i>	<i>56</i>
<i>Fase 4 - Determinazione della Tariffa per le utenze.....</i>	<i>57</i>
<i>Quantificazione della parte variabile della Tariffa.....</i>	<i>61</i>
3.4 - Applicazione puntuale	62
3.5 - Agevolazioni e riduzioni.....	63
<i>La copertura della RD e delle agevolazioni e riduzioni.....</i>	<i>64</i>
3.6 - Conclusioni	64
Capitolo 4 - L'indagine empirica	66
4.1 - Obiettivi del capitolo.....	67
4.2 - Il questionario di rilevazione delle esperienze	67
<i>Struttura del questionario.....</i>	<i>67</i>
<i>I parte: Dati generali e modalità di gestione.....</i>	<i>68</i>
<i>II parte: Obiettivi.....</i>	<i>74</i>
<i>III parte: Problematiche applicative.....</i>	<i>75</i>
<i>IV parte: Suggerimenti.....</i>	<i>77</i>
4.3 - Conclusioni	78
Capitolo 5 - I sistemi PAYT in Europa. Alcune esperienze applicative	80
5.1 - Obiettivi del capitolo.....	81
5.2 - I sistemi PAYT in Europa	81
5.3 - Il caso della Francia	82
<i>Sistema di finanziamento.....</i>	<i>83</i>
<i>Esempi di applicazione.....</i>	<i>85</i>
<i>Revisione legislativa</i>	<i>85</i>
5.4 - Il caso della Germania	87
5.5 - Il caso della Spagna	88
<i>Finanziamento del servizio</i>	<i>89</i>
5.6 - Il caso del Regno Unito	90
5.7 - Il caso dei Paesi Bassi.....	91
5.8 - Il caso della Svizzera	92
5.9 - Conclusioni	93
Capitolo 6 - La valutazione delle prospettive del sistema di finanziamento.....	94
6.1 - Obiettivi e struttura del capitolo.....	95
6.2 - Analisi delle problematiche applicative.....	95
<i>Natura giuridica della Tariffa.....</i>	<i>95</i>

<i>Applicazioni sperimentali</i>	96
<i>Perimetro della Tariffa: Privativa comunale e recupero</i>	97
<i>Perimetro della Tariffa: Spazzamento e servizi accessori</i>	99
<i>Piano finanziario</i>	100
<i>Copertura integrale dei costi</i>	101
<i>Ripartizione dei costi tra diverse tipologie di utenza</i>	102
<i>Remunerazione del Gestore e la promozione dell'efficienza</i>	103
<i>Tariffa di riferimento</i>	105
<i>Ripartizione del carico nelle componenti fissa e variabile</i>	106
<i>Calcolo e criteri per la determinazione della Tariffa alle utenze</i>	109
<i>Contributo CONAI e agevolazioni</i>	113
6.3 - I vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi	114
<i>La Tarsu: vantaggi e svantaggi</i>	114
<i>La Tariffa: vantaggi e svantaggi</i>	115

Svolgimento dello studio

Lo studio si è sviluppato lungo le seguenti direttrici:

- Approfondito esame della letteratura e delle altre fonti in materia di transizione da Tassa a Tariffa; un elenco delle principali fonti utilizzate è riportato nell'allegato 1 a cui si rinvia.
- Creazione di un Gruppo di lavoro, costituito da esperti della materia provenienti da larga parte del territorio nazionale. Il Gruppo di lavoro si è riunito due volte, in data 4 dicembre 2003 ed in data 25 febbraio 2004, presso il Ministero dell'Ambiente a Roma. I verbali delle riunioni, oltre che la composizione del Gruppo di lavoro, sono riportati nell'allegato 2. Il contributo offerto dal Gruppo di lavoro è stato essenziale per conferire al presente studio una più stretta e diversificata base empirica su cui costruire le proposte. Nell'allegato 3 sono riportati i documenti da noi predisposti in preparazione degli incontri e le note formalmente presentate dai componenti del Gruppo di lavoro.
- Realizzazione di un'indagine, effettuata via internet tramite un sintetico questionario somministrato alla grande maggioranza dei Comuni e dei Consorzi italiani. Copia del questionario inviato è riportata nell'allegato 4. L'indagine ha avuto un tasso di risposta significativo, essendo pervenuti nel complesso, alla data del 30 marzo 2004, 150 questionari rappresentativi di 216 Comuni dell'intero territorio nazionale.
- Realizzazione di una sintetica indagine a livello europeo circa le modalità applicative ed i risultati conseguiti dai sistemi PAYT, allo scopo di trarre utili indicazioni per il caso italiano.
- Realizzazione di un Workshop di presentazione e discussione dei risultati, che si è tenuto in occasione di EuroPa a Rimini in data 26 marzo 2004. Programma del seminario, unitamente al materiale presentato in quella occasione, è riportato nell'allegato 5. Gli atti saranno predisposti nei prossimi mesi.

Metodo di lavoro

Si sottolinea qui che il presente lavoro non costituisce una ricerca nella accezione scientifica del termine; si tratta invece di uno studio, per certi aspetti più complesso, che ha l'obiettivo di formulare alcune linee-guida per una eventuale

revisione circa il funzionamento e l'efficacia dello strumento tariffario. Ciò presuppone di fare il punto sull'ormai lungo processo di transizione da Tassa a Tariffa, che i Governi che si sono succeduti negli ultimi anni hanno sistematicamente rinviato.

Si è dunque privilegiato un lavoro estensivo ed a largo spettro di raccolta di informazioni e di punti di vista, come è testimoniato dalle modalità concordate per lo svolgimento dell'incarico, piuttosto che lo svolgimento di specifici approfondimenti che avrebbe fatto perdere di vista l'articolazione e la complessità del tema.

Struttura del lavoro

Lo studio si compone di 6 capitoli.

Il primo capitolo ha l'obiettivo di inquadrare una serie di questioni preliminari e di contorno al tema specifico della Tassa-Tariffa, nell'ambito della politica più ampia di *waste management*. In particolare, dopo aver ricordato le principali modalità gestionali, vengono esaminati alcuni aspetti essenziali della riforma dei servizi pubblici recentemente approvata accennando ai cambiamenti che essa comporterà per i gestori del servizio e per i Comuni. In secondo luogo, si sviluppa un confronto tra Tarsu e Tariffa che descrive l'evoluzione della normativa che ha condotto al nuovo sistema di finanziamento, proponendo una prima analisi degli aspetti essenziali dei due istituti. In ultimo, dopo un cenno alla riforma del diritto ambientale in vista dell'approvazione definitiva della Legge delega per il riordino della normativa ambientale, saranno discusse le ultime modifiche al Decreto Ronchi che, riducendo la privativa del Comune nella gestione dei rifiuti urbani, hanno notevole impatto sulle modalità applicative della Tariffa.

Nel secondo capitolo si esaminano gli aspetti relativi alle caratteristiche e agli obiettivi che hanno condotto alla riforma tariffaria, non solo in una prospettiva ambientale ma anche economica. Dopo aver introdotto gli obiettivi di incentivazione dei comportamenti corretti dei cittadini, in un'ottica di prevenzione della produzione dei rifiuti e dell'incremento della raccolta differenziata, si procede ad un'analisi degli obiettivi di natura economica, come l'efficienza del Gestore mediante l'utilizzo di meccanismi di regolamentazione tipo Price Cap e Ror, l'equità, la trasparenza e lo snellimento delle competenze degli uffici comunali. In conclusione, vengono espresse alcune prime considerazioni sul grado di raggiungimento degli stessi.

Nel terzo capitolo si analizzano gli aspetti procedurali e di calcolo relativi all'introduzione della Tariffa, ripercorrendo le fasi che portano dalla sostituzione della Tarsu alla determinazione delle tariffe per le utenze. Partendo dal ruolo dei vari soggetti coinvolti nell'applicazione del metodo di calcolo introdotto dal

DPR 158/99, si descrive il Piano finanziario, fino ad arrivare all'esame di dettaglio dell'articolazione in due parti (fissa e variabile) della Tariffa e delle modalità di attribuzione dei costi alle utenze domestiche e non domestiche.

Nel quarto capitolo vengono esposti i risultati provvisori di una rilevazione diretta effettuata mediante un questionario presso un largo numero di Comuni italiani. Sono descritti i dati relativi alle forme di gestione utilizzate e alle modalità applicative riscontrate; sono riportate, inoltre, le indicazioni provenienti dai Comuni relative alle modifiche da apportare al sistema di calcolo, alla normativa e alla natura giuridica della Tariffa.

Nel quinto capitolo l'analisi si sposta a livello Comunitario, al fine di descrivere il sistema di finanziamento del servizio di igiene urbana in alcuni Paesi Europei e di trarre degli spunti interessanti su eventuali modifiche da apportare al nostro sistema. Dopo una breve disamina degli obiettivi Comuni a livello europeo, vengono analizzati i sistemi applicati nei Paesi con una popolazione paragonabile a quella italiana (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), aggiungendo i casi di Paesi Bassi e Svizzera che, per grado di sviluppo e di applicazione, risultano particolarmente interessanti.

Nel sesto capitolo, dopo aver messo in luce le aree problematiche collegate al processo di applicazione della Tariffa nel comparto dei rifiuti, si avanzano alcune ipotesi risolutive e conclusive. Ciò, senza sottovalutare la complessità della tematica, che rende comunque arduo immaginare approcci che soddisfino la globalità dei potenziali interlocutori. In conclusione sono riassunti i vantaggi e i limiti, sia della Tarsu che della Tariffa, evidenziando le opportunità e i rischi del nuovo sistema di finanziamento.

Conclusioni ed Executive Summary

Il presente Executive Summary prende le mosse dal documento conclusivo presentato e discusso in occasione della riunione del Gruppo di lavoro del 25 febbraio 2004 presso il Ministero dell'Ambiente a Roma. Il documento è stato tuttavia opportunamente integrato e corretto, anche a seguito delle osservazioni intervenute, al fine di riprendere e sintetizzare gli esiti delle riflessioni, delle ricerche e delle opinioni dei vari soggetti coinvolti. Nelle tabelle finali sono riportati i dieci punti che costituiscono la sostanza delle nostre proposte circa la revisione dello strumento tariffario.

1) Condivisibilità degli obiettivi di fondo dell'introduzione della Tariffa.

Gli obiettivi relativi alla sua introduzione e la sua natura di strumento economico di tutela ambientale sono generalmente condivisi, per lo meno nella teoria. Tuttavia, nonostante gli aspetti positivi, il funzionamento della Tariffa non ha mai incontrato la piena condivisione degli addetti ai lavori e di chi sarebbe tenuto ad applicarla; anche le ricerche internazionali in tema di PAYT mostrano risultati discordanti. In Italia, il timore dell'impatto economico sui cittadini ed alcuni aspetti poco chiari e/o controversi ne hanno limitato la sperimentazione ed hanno affievolito la già non ampia propensione al cambiamento tipica delle Amministrazioni locali. In generale, gli obiettivi perseguiti con l'introduzione della Tariffa possono essere classificati in cinque categorie principali:

- La sostenibilità ambientale, al fine di perseguire la crescita di comportamenti virtuosi nell'ottica di tutelare maggiormente l'ambiente;
- La sostenibilità economica, al fine di ottenere l'equilibrio reale tra entrate e costi del servizio e la copertura degli investimenti necessari alla industrializzazione del settore;
- L'equità contributiva, perché è auspicabile che si paghi per un servizio effettivamente fornito e che i costi siano trasparenti;
- L'efficienza allocativa, produttiva e dinamica, introducendo un tetto ai prezzi e quindi un incentivo all'efficienza delle imprese, nell'ottica di privilegiare lo sviluppo imprenditoriale, migliorare la funzionalità produttiva, garantendo qualità, universalità e continuità delle prestazioni;
- La semplificazione amministrativa, introducendo maggiore chiarezza, accettabilità e semplicità per gli utenti e, di conseguenza, minimizzando i costi amministrativi e snellendo le procedure burocratiche.

2) Grado di conseguimento degli obiettivi indicati.

Dopo oltre sei anni di esperienza si può affermare come la normativa, anche laddove applicata, abbia raggiunto solo in parte, talvolta modesta, gli obiettivi indicati¹. Infatti:

- La sostenibilità ambientale, che dovrebbe essere indotta dal collegamento tra esborso dei cittadini e quantità di rifiuti prodotti, in realtà è di difficile

¹ Cfr. punti di forza e punti di debolezza, minacce ed opportunità del sistema tariffario riassunti nelle figure 6.5 e 6.6

conseguimento e, spesso, la applicazione è più onerosa del beneficio ottenuto. Ciò non toglie che sia una strada da perseguire anche perché vi sono esempi di sicuro interesse;

- La sostenibilità economica è forse l'obiettivo raggiunto in misura maggiore dall'introduzione della Tariffa. Ciò, perché impone di evidenziare i costi realmente sostenuti per l'attività ambientale e perché, in vari casi, ha spinto le amministrazioni a ridurre evasione ed elusione;
- L'equità contributiva è raggiungibile solo in parte, sia perché il servizio di igiene urbana contiene attività di diversa natura (a beneficio collettivo e individuale), sia perché è comunque problematica la misurazione del beneficio goduto dal singolo;
- L'efficienza allocativa è raggiunta in misura non adeguata poiché si ritiene, che l'esistente di sistemi di tariffazione basati sulla teoria del *Price Cap* mista a quella del *RB-ROR* abbia qui una difficile applicazione e sia discutibile in quanto non tiene conto dei prezzi di mercato dei servizi in esame;
- La semplificazione amministrativa è argomento delicato in quanto, da un lato, una corretta rilevazione contabile è essenziale per perseguire gli obiettivi sopra citati ma, nel contempo, i sistemi esistenti nelle contabilità pubbliche rendono tale attività complessa. Si ritiene altresì necessario perseguire una logica di rilevazione di natura economico-aziendale chiedendo alle amministrazioni gli opportuni adattamenti. Non va, inoltre, sottovalutata la possibilità di esternalizzare larga parte delle attività gestionali in materia, con benefici soprattutto per i Comuni non grandi.

3) Le oggettive difficoltà emerse, hanno spinto il legislatore a rinviare più volte il termine per l'entrata in vigore del DPR 158/99 e la contemporanea abrogazione del D.Lgs. 507/93, cioè della Tarsu, tuttavia, sin dal 1999, come nel caso del Comune di Venezia, **molti Comuni hanno operato il passaggio a Tariffa reso possibile dal regime sperimentale garantito dal c. 16, Art. 49 del D.Lgs. 22/97**. Come evidenziato dall'APAT, dai dati del Rapporto Rifiuti 2003, si osserva che oltre 400 Comuni hanno già optato per il sistema tariffario. Dalle realtà che hanno già sperimentato il nuovo sistema, emerge che vi sono esigenze di revisione e di modifiche; tuttavia, le esperienze monitorate dimostrano che, anche nell'ambito dell'attuale quadro normativo, è possibile applicare il sistema tariffario.

4) Il sistema Tassa-Tariffa è parte integrante della normativa complessiva sulla gestione dei rifiuti.

Un buon impianto legislativo relativo all'introduzione della Tariffa rientra nell'ambito della più generale riforma del sistema rifiuti e della gestione dei servizi pubblici locali, dalle quali non può prescindere. Le forme di gestione del servizio, i criteri di assimilazione, l'esercizio del diritto di privativa da parte dei Comuni, l'obbligo (in molti casi disatteso soprattutto nel Sud del Paese) di avviare la raccolta differenziata e l'introduzione degli Ambiti Territoriali Ottimali sono alcuni degli aspetti complementari non ancora chiari, la cui definizione ha ricadute importanti sulla gestione della Tariffa stessa. Corollario di una visione

olistica è che si possono collegare i vari aspetti tra loro; ad esempio, si può immaginare che chi non si adegui alle indicazioni sulla Tariffa che si andranno a formulare non potrà beneficiare del contributo CONAI, o anche, dei contributi regionali derivabili dalla tassa sulle discariche.

5) Le scelte in materia di Tariffa dipendono anche, per la loro efficacia, dalle soluzioni gestionali applicate nelle varie realtà. È necessario tenere conto di come le diverse forme di gestione dei servizi ambientali da parte dei Comuni siano importanti sia per la determinazione del soggetto deputato alla riscossione, sia per la diversa connotazione finanziaria assunta dai parametri richiesti dalla formula di calcolo che incide sul valore da dare a ciascuno dei parametri stessi. Infatti, in caso di gestione a mezzo di aziende terze, il contratto prevede un compenso (canone di appalto o tariffe a misura, che consentono comunque di determinare il corrispettivo ex-post a seconda della quantità dei servizi svolti) che comprende, oltre ai costi di gestione, gli ammortamenti, la remunerazione del capitale investito per l'azienda e tutti gli altri componenti di calcolo del totale delle entrate tariffarie.

6) Di rilievo centrale è risolvere le questioni, tra loro collegate, della assimilazione e della privativa comunale. Circa l'assimilazione, è fondamentale che siano definiti i criteri di assimilazione allo scopo di potere mettere a fuoco il perimetro di applicazione della Tariffa. Lo stesso vale per l'estensione della privativa. È del tutto evidente che la risoluzione di questi temi incide grandemente sulle dimensioni economiche della Tariffa e, in particolare, sulle economie di scala eventualmente conseguibili.

7) La legislazione attuale presenta aree di apparente incongruenza e comunque di scarsa chiarezza, che vanno risolte. Gli obiettivi di liberalizzazione previsti dalla Legge 179/2002 - non applicazione della privativa al recupero dei rifiuti urbani e assimilati in un'ottica di liberalizzazione del mercato - appaiono difficilmente raccordabili con i principi di efficienza, efficacia ed economicità nella gestione dei rifiuti. Come sottolineato dall'APAT, nel Disegno di Legge Delega da tempo in discussione al Parlamento, si indicano i seguenti obiettivi: *“razionalizzare il sistema di raccolta e trasporto dei rifiuti [...] mediante la definizione di ambiti territoriali di adeguate dimensioni all'interno dei quali siano garantiti la costituzione del soggetto amministrativo competente [...] e la gestione affidata tramite procedure ad evidenza pubblica”*. La legge Finanziaria del 2004, poi, mentre introduce la possibilità dell'affidamento *in house*, afferma che le *“normative di settore, al fine di superare assetti monopolistici, possono introdurre regole che assicurino concorrenzialità nella gestione dei servizi da esse disciplinate prevedendo [...], criteri di gradualità nella scelta della modalità di conferimento del servizio”*.

8) Non v'è dubbio che, trattando di tematiche ambientali, è preferibile fondare il prelievo economico per la copertura dei costi su di una logica tributaria. Si condividono le posizioni di chi sostiene come la raccolta rifiuti non possa derivare da un contratto di natura privatistica liberamente stipulato alla luce di una situazione di mercato competitivo. Si condivide anche l'idea

che i tributi possano essere articolati, almeno in parte, in relazione alla effettiva fruizione da parte dei cittadini del bene/servizio. Si rammenta, tra l'altro, le implicazioni non solo ambientali ma anche sanitarie collegate alla gestione delle attività in esame. Inoltre, l'ipotesi contrattuale determinerebbe una serie di implicazioni rilevanti circa la certezza della riscossione, la giurisdizione, l'applicabilità delle sanzioni e dell'Iva. La Tariffa si deve configurare, dunque, alla stregua di un pagamento obbligatorio, in base a presupposti certamente legati alla produzione di rifiuti ma anche alla creazione e al mantenimento di un sistema infrastrutturale e organizzativo in grado di erogare il servizio. Va altresì sottolineato che anche il calcolo del tributo per il servizio di igiene urbana può prevedere criteri di flessibilità e essere commisurato alla quantità di rifiuti prodotti. La natura tributaria consente, poi, di applicare l'impianto normativo tuttora vigente, definito dal D.Lgs. 507/93, e di utilizzare le strutture, le procedure e le esperienze consolidate in materia di riscossione e contenzioso del regime Tarsu. Tale impostazione sembra, peraltro, essere condivisa dal Disegno Legge di delega al governo in materia di riordino della legislazione ambientale laddove si prevede, nella definizione dei criteri generali cui il Testo Unico in materia di rifiuti dovrà riferirsi, che dovrà essere *“assicurata una maggiore certezza della riscossione della Tariffa sui rifiuti urbani, anche mediante una più razionale definizione dell'istituto”*

9) La definizione del perimetro di riferimento della applicazione del prelievo ambientale è fondamentale per la gestione corretta della attività di *waste management* da parte dei soggetti responsabili, tipicamente i Comuni o gli ambiti territoriali. Ciò presuppone di fissare, per un arco temporale non breve (tre/cinque anni), i seguenti punti:

- L'ambito di applicazione della privativa;
- L'ambito di applicazione della assimilazione;
- Le attività sicuramente non soggette a privativa e che sono gestite privatamente;
- L'estensione delle attività non soggette a privativa, in cui il servizio può essere gestito sia privatamente, sia dal Comune, fissando le regole che presiedono a tale ipotesi.

Nella prospettiva del Comune, la definizione di tale perimetro per un certo arco temporale appare fondamentale per garantire, da un lato, l'esecuzione del servizio in una prospettiva di tutela ambientale e sanitaria e, dall'altra, di garantire efficacia ed efficienza. Per i rifiuti assimilati avviati allo smaltimento sarebbe necessario prevedere che i Comuni inseriscano, all'interno del capitolato speciale d'appalto, la quantità e le tipologie di rifiuto assimilate, impegnandosi a non variarle per un certo numero di anni e/o a comunicare eventuali variazioni e relative motivazioni. Per i rifiuti assimilati avviati al recupero, il produttore dovrebbe comunicare ex-ante al Comune che non intende avvalersi del servizio pubblico per il recupero dei propri rifiuti. Importante la previsione di adeguati meccanismi di verifica e di controllo da parte delle Amministrazioni locali.

10) Lo strumento principe con cui il Comune regola i rapporti con i soggetti che possono sottrarsi alla privativa è costituito dall'accordo volontario. In linea di massima, tali accordi prevedono che i produttori effettuino la raccolta e il recupero in forma associata, garantendo la tutela ambientale e l'ottimizzazione del servizio; in tal modo, i produttori potrebbero godere di una congrua riduzione della Tassa/Tariffa che sia certamente commisurata al venire meno dei costi variabili per il Gestore pubblico e che però tenga anche conto della riduzione dei costi fissi resa possibile dalla significativa diminuzione del volume di attività. Infine, una durata congrua ed un efficace sistema di subentro da parte dell'Ente locale, in caso di inadempienza, completano la corretta esecuzione ed ottimizzazione del servizio. Alla luce degli accordi in esame, il Comune può ripianificare per un arco temporale congruo, mezzi, attrezzature e modalità di raccolta necessari per la nuova quantità stimata di rifiuti, conseguendo un eventuale risparmio.

11) Con riguardo al perimetro di attività incluso nella Tariffa, la norma prevede che siano comprese le attività di raccolta rifiuti ovunque essi siano (L. 22/97, Art. 49, c.2); la pulizia delle strade rientra dunque nella Tariffa.

Vari operatori preferirebbero che il legislatore scorporasse i servizi diretti al soddisfacimento di benefici collettivi (spazzamento, pulizia città, ecc.) perché per loro natura indivisibili, prevedendo un sistema di finanziamento ad-hoc. Secondo tale ipotesi, i servizi in esame costituirebbero un'attività tipicamente pubblica, con un profilo da monopolio locale: il soggetto che rappresenta la domanda è la comunità locale e l'obiettivo dell'intervento è pubblico (tenere pulita la città). Altri ritengono, invece, valida la attuale impostazione. Ciò per vari motivi tra cui: la razionalità di considerare il tema dei rifiuti in modo unitario; la scarsa rilevanza delle attività corollarie (spazzamento, ecc.); le affinità con i servizi di raccolta; il rischio di *free riding*; l'impulso alla differenziazione dei rifiuti; la trasparenza. Il punto, dunque, dell'opportunità di modificare la dimensione del perimetro di riferimento va approfondito.

È, tuttavia, preferibile mantenere l'impostazione attuale. Ciò, tenendo conto della effettiva rilevanza del costo dello spazzamento (che in casi eccezionali raggiunge anche il 25%-30% del totale) sarebbe altresì opportuno riflettere sulla modulazione di attribuzione dei costi in capo ai cittadini, ad esempio, differenziando tra zone residenziali, centri storici o periferie. Inoltre, potrebbero essere previste delle eccezioni, in casi di particolare rilevanza del costo del servizio, in modo da permettere la copertura delle prestazioni eccedenti il servizio di base mediante la fiscalità ordinaria; ciò solo nel caso in cui gli obiettivi perseguiti esulino da quelli strettamente ambientali (immagine di particolari zone delle città, ecc.).

12) Circa il problema relativo alla copertura dei costi, si ritiene di dover perseguire la logica della copertura integrale. Non va sottovalutato che tale aspetto determina forse la principale resistenza delle amministrazioni all'introduzione della Tariffa, in quanto ritenuto motivo di aumento degli oneri per le utenze. La Tariffa provoca aumenti di costi che gravano, a parità di superficie, sui nuclei più numerosi e probabilmente meno abbienti. Sappiamo tut-

tavia che si tratta di una illusione fiscale, nel senso che tali costi sono già coperti con altre tassazioni e che si avrebbe solo un fenomeno redistributivo. Al fine di correggere gli effetti ritenuti non positivi, il Comune potrebbe intervenire, con provvedimenti motivati, ad esempio agevolando determinate categorie di utenti; ciò consentirebbe di perseguire gli obiettivi di trasparenza e di equità. Una eccezione potrebbe essere costituita dalla esclusione della copertura di quote di ammortamento di impianti innovativi; ciò allo scopo di venire incontro alle esigenze di modernizzazione del sistema.

13) Il meccanismo di regolazione tariffaria andrebbe modificato per renderlo più coerente con il caso dei servizi ambientali. L'attuale meccanismo ha pregi e limiti². È un sistema ibrido, basato sulle teorie della regolazione normalmente applicate al caso delle reti idriche, del gas o a quello della elettricità, contenente sia il metodo del *Price Cap*, (tetto ai prezzi), sia il metodo del *RB-ROR (Rate Base-Rate of Return)*. Tale approccio, valido in teoria, sembra applicabile con una certa difficoltà al caso dei rifiuti, come dimostra anche la limitata adozione da parte dei Comuni. È altresì utile l'impostazione che distingue tra parte fissa e variabile, soprattutto laddove la parte variabile è fondata sulla effettiva variabilità dei costi in relazione ai livelli di raccolta dei rifiuti. Ma l'aspetto fondamentale è che il sistema proposto si basa sui costi; esso potrebbe, e non si tratta di un caso teorico, condurre ad applicare delle Tariffe ai cittadini basate anche su livelli abnormi di inefficienza. Mentre nel caso delle reti ha senso fondarsi sui costi perché non esiste un mercato del servizio distributivo a cui riferirsi (si tratta, come ben noto, di monopoli naturali); nel caso dei rifiuti, esiste una ampia pluralità di appalti, affidamenti e gestioni che potrebbero essere comparate anche allo scopo di stimolare l'efficienza. Si ritiene dunque necessario introdurre dei meccanismi di regolazione basati sui prezzi applicati al servizio in esame o che, quanto meno, ne tengano conto.

14) La determinazione della Tariffa di riferimento (come denominata dalla norma) si fonda sul calcolo del costo complessivo di erogazione del servizio che dipende, a sua volta, dalle modalità di gestione adottate dal Comune, recentemente innovate con la approvazione della Finanziaria 2004. Si distingue il caso dell'affidamento diretto da quello del ricorso alla gara.

- Se si opera in economia o con affidamenti diretti (in house) non vi è un meccanismo di ottimizzazione dell'efficienza. Si rende perciò necessario il ricorso a costi e a prezzi di riferimento. Ad esempio, costi standard tecnico-ingegneristici, costi teorici, costi effettivamente sostenuti da soggetti terzi; ma anche prezzi di mercato medi, massimi e minimi effettivamente pagati. Pertanto, l'efficienza del Gestore potrebbe essere indotta, in caso di affidamenti diretti, attraverso un sistema di "costi controllati" incrociato con un sistema di "prezzi suggeriti o massimi" applicabili alle fasi del servizio, in relazione ai modelli gestionali e alle situazioni specifiche, a cui l'Ente affidante dovrebbe fare riferimento; questo, anche al fine di permettere di comparare tra le varie scelte gestionali e tecnico-economiche.

² Cfr. aspetti problematici della formula di calcolo della Tariffa di riferimento riassunti nella figura 6.4

- Nel caso di individuazione del Gestore mediante procedura ad evidenza pubblica, considerato che il ricorso alle gare si configura come concorrenza per il mercato, non vi sarebbe necessità di regolare ulteriormente il rapporto con il Gestore; l'efficienza dovrebbe essere garantita dallo svolgimento della gara e dalle previsioni contrattuali. Tuttavia, si ritiene che anche in questi casi sia utili per l'Ente appaltante avere un sistema di prezzi/costi di riferimento su cui basarsi.

Tutto ciò presuppone la costruzione di data-base a livello nazionale e regionale che metta a disposizione degli operatori e del pubblico:

- Costi standard tecnico-economici;
- Prezzi effettivamente applicati;
- Analisi di Benchmark;
- Indicatori sintetici.

15) In accordo anche con quanto espresso da APAT, si ritiene che l'applicazione della Tariffa sia resa agevole, più che da sistemi impliciti nella formula di recupero di efficienza, dalla disponibilità di una banca-dati sui costi e sui prezzi effettivamente rilevati. Ciò consente di definire dei *benchmark* di costo/prezzo di erogazione del servizio riferiti ad aree omogenee dal punto di vista urbanistico, economico e demografico, in modo da poter comparare i vari gestori ed attuare delle logiche di *yardstick competition* tra di questi.

16) Nell'ambito dei rapporti tra Ente locale e Gestore e nell'ottica di una maggiore trasparenza, sembra opportuno prevedere l'obbligatorietà di una Carta dei servizi che permetta di valutare e di controllare nel tempo l'efficienza della gestione e la qualità dei servizi offerti. Interessante è, inoltre, la previsione di Contratti di servizio standardizzati, sufficientemente ampi e flessibili, al fine di uniformare gli affidamenti.

17) Pur con i rammentati limiti di essere fondata sui costi e non sui prezzi di mercato, la formula di determinazione della Tariffa di riferimento necessita alcune correzioni. Ci sembra utile introdurre, da un lato, possibili semplificazioni e, dall'altro, renderla più consona alla natura della attività considerata. La revisione della formula potrebbe mantenere gli attuali simboli, su cui vi è già una consuetudine. Il principio di fondo applicabile al caso potrebbe essere quello di calcolare il costo pieno del servizio, distinguendo le varie categorie di costo (fisso, variabile, speciale, generale, ecc.) e prevedendo una metodologia univoca di determinazione della redditività normale della attività, non necessariamente basata sul capitale investito. La variabilità dei costi dovrebbe essere intesa in senso strettamente economico: i costi fissi sono quelli che non variano al modificarsi delle quantità raccolte e trattate di rifiuti, almeno entro ambiti discreti; i costi variabili, al contrario, si muovono proporzionalmente alle quantità di rifiuti raccolti e trattati.

Nella quasi totalità dei casi, escluse le gestioni in economia e le remunerazione "a piè di lista", il rapporto tra Ente locale e Gestore è regolato da un contratto di servizio omnicomprendivo (comprendente cioè costi operativi, ammortamen-

ti, remunerazione del capitale, ecc.). Poiché la gestione in economia è destinata a scomparire a favore di gestioni operate da terzi (a totale capitale pubblico, misto o privato) il cui rapporto è regolato con un contratto, è possibile associare la formula di calcolo del costo totale del servizio a tale contratto, introducendo una radicale semplificazione della formula. In tale ipotesi, il costo totale è dato alla somma dei costi che il Comune sostiene per ciascun servizio; nel caso di riscossione diretta da parte del Gestore, si tratterebbe del totale dei costi approvati quale corrispettivo per la remunerazione del Gestore.

18) Circa la suddivisione dei costi tra le utenze domestiche e commerciali, di fatto non esistono delle regole condivise, al di là di un generico riferimento a criteri razionali. L'evidenza empirica mostra come vi siano situazioni fortemente caratterizzate da logiche locali. Pur essendo evidente la razionalità di commisurare la Tariffa alle quantità di rifiuti prodotti, non va dimenticato che le attività industriali e commerciali, per loro natura, inducono ulteriori produzioni di rifiuti che possono ricadere sulla collettività. Si pensi alle attività alberghiere, alla grande distribuzione, e via dicendo. Il tema non è di agevole soluzione ma, secondo taluni, dovrebbe essere considerata non solo l'effettiva produzione di rifiuti ma anche quella indotta. Inoltre, si conviene che la ripartizione dei costi sulle utenze debba considerare una quota fissa, collegata alla messa a disposizione delle infrastrutture (in senso lato) necessarie per l'erogazione del servizio, ed una quota variabile legata alla effettiva produzione di rifiuti. Tuttavia, non si ritiene che a livello centrale sia opportuno andare oltre l'indicazione di alcune linee-guida; mentre dovrebbe essere attribuita alle Regioni/Province e ai Comuni la decisione più adatta ai casi di specie. Per la determinazione della quota variabile, ma anche per le indicazioni utili per la quota fissa, appare utile è il ricalcolo a cura dell'APAT degli indici di produttività.

Circa il ricorso ad altri parametri, come evidenziato in alcuni studi non esiste rapporto tra produzione di rifiuti e superficie abitativa. Da una parte, per le utenze domestiche vi è una relazione più stretta tra produzione di rifiuti e numero dei componenti del nucleo familiare (anche se non ha una crescita lineare come si osserva applicando i coefficienti previsti dal Metodo Normalizzato o MN); dall'altra, vi è un relazione tra produzione di rifiuti e tipologia di attività produttiva per le utenze non domestiche. La applicazione dei coefficienti presuntivi previsti dal MN ha creato, e crea tuttora, numerose perplessità; laddove, invece, esistono sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti prodotti, i dubbi non vi sono in merito al corrispettivo attribuito alle singole utenze. Come evidenziato da APAT, in merito alla quantificazione dei costi da attribuire alla differenti utenze, va osservato che il DPR 158/99 all'art 9, c. 3, prescrive che i Comuni, a decorrere dal 1 gennaio 2000, attivino forme adeguate di raccolta differenziata al fine di garantire poi le agevolazioni previste dall'Art. 49 del D.Lgs. 22/97 ed inoltre, l'Art. 6, c. 2, del citato DPR prescrive che *“Per l'attribuzione della parte variabile della Tariffa gli Enti locali organizzano e strutturano sistemi di misurazione della quantità di rifiuti conferiti dalle singole utenze. Gli Enti locali non ancora organizzati, applicano un sistema presuntivo”*. Ciò significa che l'applicazione degli indici previsti dal MN dovrebbe

essere considerata un compromesso da applicarsi in una fase transitoria. La già citata logica di sussidiarietà consentirebbe di superare la questione, lasciando in via definitiva ai Comuni libertà di scelta anche su questi aspetti.

19) Circa la distinzione tra parte fissa (TF) e parte variabile (TV), ci sembra importante ribadire che la quota fissa debba riguardare i costi connessi con la messa a disposizione della collettività di mezzi, infrastrutture e organizzazione (compresi i dipendenti) idonei a realizzare un servizio essenziale. Mentre la parte variabile, che è proporzionale alla quantità di rifiuti raccolti e smaltiti, si riferisce sostanzialmente ai costi legati al processo di smaltimento, di trattamento o di recupero. È, perciò, probabile che la parte fissa sia largamente preponderante rispetto a quella variabile. Un primo effetto è che si riduce l'incentivo al contenimento dei rifiuti; si riduce anche il rapporto tra costo e beneficio nell'introdurre sistemi di misurazione dei rifiuti prodotti. Si noti altresì che, se si attribuisse un peso significativo alla parte variabile, si correrebbe il rischio di non coprire in maniera integrale i costi. Inoltre, il prevalere di TV su TF penalizza le famiglie più numerose, poiché la variazione degli indici correttivi previsti in relazione al numero di componenti è più estesa per TV che per TF.

20) Un aspetto che ha ridotto grandemente l'efficacia dell'applicazione della Tariffa risiede nella difficoltà di misurare le quantità di rifiuti effettivamente conferite ritenute elemento espressivo dell'entità del servizio goduto. I tentativi effettuati si sono dimostrati di complessa applicazione, di significativa onerosità e forieri di problemi come, ad esempio, quelli di trasferire a terzi i rifiuti o di stimolarne la dispersione nell'ambiente. Tali risultati sono stati rilevati anche a livello europeo in sede di applicazione del principio PAYT. Inoltre, il tema della misurazione dipende dalla struttura del servizio di raccolta (porta a porta, stradale, piattaforma, ecc.): i sistemi di misurazione non sempre sono applicabili e, anche quando lo siano, è da dimostrare la positività del rapporto tra costi e benefici, anche in relazione alla netta prevalenza della parte fissa. Di fatto, ciò ha obbligato a recuperare indicatori solamente presuntivi di cui si conoscono i gravi limiti (i metri quadri, il numero dei componenti familiari o altri) ma di cui ne è anche più agevole la applicabilità.

21) Ciò non toglie che sia utile, in talune circostanze, perseguire l'obiettivo della misurazione della produzione di rifiuti. Vi sono talune soluzioni tecnologiche e situazioni di grandi produttori di rifiuti, che dimostrano possibile e conveniente ricorrere alle misurazioni. In tali casi, potrebbero essere messi a punto dei sistemi che consentano di dedurre dalla Tariffa individuale un ammontare commisurato alla quantità di rifiuti, ad esempio, destinati al riciclo. In questo le amministrazioni comunali vanno incentivate a sviluppare sistemi idonei ai vari casi, tenendo anche conto di una componente essenziale, ma difficilmente misurabile e generalizzabile, che è il senso civico della cittadinanza.

22) Circa il Piano finanziario, è opportuno confermare l'essenzialità dello stesso. Si tratta, infatti, di uno strumento fondamentale per perseguire gli obiet-

tivi di natura economica. La rilevanza dello strumento si riscontra a vari livelli. A livello nazionale, poiché dalla aggregazione dei dati rilevati si possono sviluppare più coerenti politiche; ma anche il livello regionale e provinciale può trarre dei significativi benefici. In ultimo, è evidente che la pianificazione è fondamentale anche per i Comuni, soprattutto in una fase in cui le esigenze di investimento in impianti ed infrastrutture richiede proiezioni a medio-lungo termine. E' vero che vi sono alcuni problemi di applicazione dello strumento, come anche emerso dall'indagine empirica (ad esempio, non è chiaro a quale soggetto debba riferirsi; vi sono alcuni punti che sono poco chiari; si richiedono dati di cui i Comuni più piccoli non dispongono). Tuttavia, il fatto che lo strumento si stia, seppur lentamente, diffondendo dimostra che esso è applicabile. Se, da un lato, può essere ragionevole realizzare uno schema semplificato e integrando i dati nel Mud, dall'altro, si ritiene utile valutare l'opportunità di sanzionare la mancata trasmissione all'ONR, ad esempio, precludendo ai Comuni inadempienti la possibilità di fruire dei contributi CONAI o di altri enti regionali e nazionali.

* * *

In conclusione, nelle tabelle seguenti sono riassunte in via sintetica le soluzioni proposte ed il relativo livello di competenza. Nell'ambito di una logica di sussidiarietà, lo Stato formula le linee-guida generali ed i principi da rispettare nelle scelte locali. Le Regioni e le Province fissano le strategie e le politiche locali, attraverso la pianificazione, il controllo e l'eventuale applicazione di sanzioni. Ed il Comune, infine, amministra gli aspetti operativi e gestionali, adattandoli alle esigenze del territorio.

Temi	Soluzione proposta		
	Competenza Nazionale	Competenza Regionale/Provinciale	Competenza ATO/Comunale
<u>1) Impostazione generale</u>	Fissa le linee generali ed alcuni principi fondamentali Aggrega dati rilevati a livello regionale / provinciale	Nell'ambito dei principi generali fissa le strategie e le politiche locali, anche attraverso la pianificazione Sviluppa sistemi di rilevazione dati Vigila sulla applicazione dei principi Applica il sistema di premi e sanzioni	Adatta i principi generali alle situazioni locali
<u>2) Natura giuridica</u>	Sancisce la natura di prestazione obbligatoria Espressa previsione normativa delle modalità di riscossione (anche coattiva) da parte del Gestore, di accertamento, e di sanzionamento Parametra il tributo anche ai rifiuti conferiti. Prevede l'applicazione dell'Iva, detraibile dalle utenze non domestiche e dal Gestore		
<u>3) Perimetro applicazione della Tariffa</u>			
A - Assimilazione e Privativa (Rifiuti assimilati avviati allo smaltimento)	Emana criteri di assimilazione e modalità operative comuni Prevede che i Comuni non possano variare per un certo numero di anni i criteri da loro adottati, se non con fondate motivazioni Prevede nei capitolati d'appalto la quantità e le tipologie di rifiuto assimilate, impegnandosi a non variarle per un certo numero di anni		Determina l'assimilazione per un periodo di tempo da associarsi al contratto col Gestore
B - Extra-Privativa (Esclusi i rifiuti assimilati avviati al recupero)	Prevede in modo chiaro e strutturato le modalità con cui i produttori di rifiuti possono non avvalersi del servizio pubblico Prevede che il produttore comunichi ex-ante le modalità con cui si sostituisce al servizio pubblico Prevede meccanismi di controllo dei Comuni e sanzioni per inadempienze dei produttori.	Favorisce gli accordi volontari tra associazioni di produttori e Comuni	Fissa le modalità operative, i termini per la comunicazione ex-ante e gli sconti da applicare alle utenze non domestiche che si impegnano ad avviare al recupero parte dei propri rifiuti
C - Spazzamento	Conferma l'inclusione dello spazzamento, prevedendo eccezioni in casi particolari ed entro certi limiti Consente la non copertura dei costi relativi alle prestazioni eccedenti il servizio di base.		Fissa i criteri di attribuzione dei costi alle utenze anche sulla base di frequenza e qualità del servizio.

Temi	Soluzione proposta		
	Competenza Nazionale	Competenza Regionale/Provinciale	Competenza ATO/Comunale
<u>4) Copertura dei costi</u>	<p>Conferma la copertura integrale come da normativa attuale</p> <p>Eccezionalmente, prevede l'esclusione dalla copertura di quote di ammortamento di impianti innovativi</p> <p>Prevede interventi dei Comuni per redistribuire o attenuare eventuali crescite a carico dell'utenza ritenute non congrue</p> <p>Prevede premi e sanzioni in relazione al progresso verso la copertura integrale dei costi</p>	<p>Promuove l'uso di strumenti economici (premi e/o sanzioni) per perseguire il rispetto della copertura dei costi</p>	<p>Fissa la tempistica e la modalità di raggiungimento della copertura integrale</p>
<u>5) Termini introduzione della Tariffa</u>	<p>Rimodula i termini di applicazione</p>	<p>Fissa i termini di applicazione della Tariffa modulando traguardi intermedi di quota di copertura dei costi</p>	
<u>6) Remunerazione del Gestore</u>			
A - Affidamento diretto	<p>Definisce i criteri per l'applicazione dei prezzi massimi sulla base sia di riferimenti di mercato, sia di costo standard</p>	<p>Definisce costi e prezzi standard a livello regionale</p>	<p>Gestisce sia gli affidamenti diretti che le gare</p>
B - Evidenza pubblica	<p>Prevede in sede di offerta sia il piano finanziario che i parametri di riferimento utili per la attribuzione dei costi alle utenze</p>	<p>Rileva ed elabora dati sulle gare</p>	
C - Data-base su standard tecnico-economici	<p>Prevede la costruzione di un data base su base nazionale per la raccolta dei costi e dei prezzi standard</p>	<p>Costruisce data-base a livello regionale</p>	
<u>7) Piano finanziario</u>	<p>Conferma l'obbligo per tutti i Comuni</p> <p>Integra il Piano Finanziario nel Mud e prevede sanzioni</p> <p>Prevede uno schema semplificato</p> <p>Associa i parametri del Piano Finanziario a quelli inseriti sul contratto di servizio, adottando la logica di prezzo e non di costo.</p>	<p>Assiste i Comuni nella redazione del Piano finanziario</p>	<p>Predisporre il piano finanziario, adottando, facoltativamente lo schema semplificato</p>

Temi	Soluzione proposta		
	Competenza Nazionale	Competenza Regionale/Provinciale	Competenza ATO/Comunale
<u>8) Attribuzione dei costi alle utenze</u>			
A - Ripartizione utenze domestiche e non	Fissa i criteri generali e gli indirizzi	Può integrare i criteri a livello regionale	Attua la suddivisione
B - Suddivisione parte fissa/variabile	Fissa i criteri generali ed il contenuto "minimo" della parte variabile Sviluppa una formula semplificata	Può integrare i criteri a livello regionale	Decide che peso dare alla parte variabile, oltre il minimo imposto a livello nazionale, anche in relazione alle modalità gestionali, alla presenza di adeguati sistemi di misurazione o alla volontà di dare maggior rilievo al numero di componenti il nucleo familiare e/o alla quantità di rifiuti
C - Attribuzione dei costi alle utenze	Definisce i criteri principali di attribuzione dei costi Tiene conto della effettiva variabilità in senso economico dei costi	Può integrare i criteri a livello regionale	Sceglie il criterio di attribuzione dei costi ed attua
D - Data-base su indici di produzione di rifiuti per categoria di produttore	Fissa criteri generali Opera una indagine nazionale	Rileva ed aggiorna a cadenze predefinite gli indici di produttività	Applica gli indici di produttività, anche sulla base di indagini proprie
<u>9) Contratti di servizio</u>	Prevede modelli standardizzati, sufficientemente ampi e flessibili	Fissa criteri di definizione Procede alla raccolta dei contratti effettivamente stipulati	Trasmette i contratti di servizio
<u>10) Carta dei servizi</u>	Prevede l'obbligatorietà di una carta dei servizi Fissa schema comune e contenuti minimi	Procede alla raccolta delle carte di servizi Verifica l'effettiva applicazione	Predisporre o fa predisporre la carta dei servizi Procede all'aggiornamento e alla verifica del rispetto

INTRODUZIONE

Introduzione

Il tema della transizione da Tassa a Tariffa va inquadrato in una prospettiva più ampia che descrive e caratterizza le dinamiche di cambiamento del settore dei rifiuti nel nostro Paese. L'approvazione del Decreto Ronchi, che risale oramai al 1997, e le sue successive modificazioni, hanno oggettivamente avviato o accelerato il processo evolutivo verso la modernizzazione del sistema del *waste management* in Italia. Se ciò è condiviso dalla larga maggioranza degli osservatori e studiosi, è anche vero che molti degli obiettivi indicati nel Decreto Ronchi, forse anche perché caratterizzati da un eccesso di ambizione, non sono stati compiutamente raggiunti³. Tra questi si colloca anche la questione della transizione da Tassa a Tariffa esaminata in questo lavoro: il progetto in questione, sebbene anch'esso largamente condiviso e condivisibile sul piano teorico, di fatto ha trovato nella applicazione pratica una serie di ostacoli e di difficoltà che ne hanno limitato la diffusione ed hanno costretto i vari governi nazionali a rinviarne più volte i termini di applicazione.

Intorno a questi temi, e su come risolverli, si sviluppa il lavoro qui proposto ed avremo perciò ampie occasioni per ritornarci. Preme ora, tuttavia, ricordare alcuni dei profili fondamentali del comparto, senza alcuna pretesa di esaustività ma con il semplice obiettivo di cogliere alcune implicazioni per le finalità del presente lavoro.

Il settore della gestione dei rifiuti comprende le attività di raccolta, pulizia delle strade, trattamento e smaltimento dei rifiuti. Il comparto, caratterizzato da anni di sostanziale staticità, si sta sempre più qualificando come un'attività industriale complessa, orientata verso una gestione integrata dei servizi. Il modello d'impresa di tale comparto è condizionato dal convergere di obiettivi gestionali, economici e sociali difficilmente conciliabili, ed è caratterizzato dalla modesta presenza di concorrenza, da una contenuta propensione agli investimenti e all'innovazione tecnologica e organizzativa, nonché da tariffe spesso non in linea con il costo del servizio offerto⁴.

Negli ultimi anni si sono registrate una serie di pressioni al cambiamento verso approcci innovativi; ma anche una serie di resistenze che hanno invece limitato la modernizzazione. Molte spinte alla innovazione, che contraddistinguono larga parte dei servizi pubblici locali, nascono da una accresciuta sensibilità dei cittadini e delle istituzioni verso la qualità e l'efficienza economica dei Gestori; ciò si è tradotto in una normazione *in progress* volta a riorganizzare tutto il sistema di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali. Altre pressioni, invece, sono specifiche dei servizi legati all'ambiente e, in particolare, al sistema di gestione dei rifiuti nel quale si prevede: lo sviluppo degli Ato, il raggiun-

³ Per una analisi dei risultati del Decreto Ronchi si veda: Gilardoni, A. (2003) *Introduzione*, sta in Pogutz S. e Tencati A., I mercati del Recupero, Maggioli Editore, Rimini.

⁴ Muccio S. (2003), L'evoluzione delle strategie nel comparto ambientale, *Management delle Utilities*, n. 1 Gen-Mar 2003.

gimento di una percentuale minima di raccolta differenziata ed il passaggio da Tassa a Tariffa.

Ma, oltre agli aspetti di ordine economico, normativo e tecnico, vanno considerati quelli socio-culturali che talvolta costituiscono un blocco allo sviluppo innovativo. È nota, ad esempio, la profonda avversione che, in molti casi, l'opinione pubblica mostra verso modelli di smaltimento avanzati (vedi ad. es. termovalorizzazione) che sono invece essenziali per realizzare compiutamente la modernizzazione del sistema. Ciò evidenzia quanto sia complicato gestire qualunque serio piano di sviluppo ambientale senza il consenso del cittadino che, dunque, va ricercato continuamente.

Le pressioni al cambiamento, nel loro insieme, tendevano e tendono a superare l'eccessiva frammentazione delle gestioni a livello nazionale, la scarsa attenzione all'efficienza, i bassi livelli di investimenti e i monopoli locali che hanno portato spesso ad aumenti dei costi non compensati da incrementi della qualità. Il complesso di questi fattori ha ostacolato a lungo l'attivazione di valide politiche ambientali ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati⁵. Di qui l'esigenza di superare, soprattutto culturalmente, un modello gestionale protetto da posizioni di mercato intoccabili e caratterizzate da inefficienze dimensionali, ma talvolta anche manageriali, così come da una contenuta motivazione all'investimento e all'innovazione tecnologica ed organizzativa.

Tutto ciò ha spinto verso una nuova politica industriale che, scegliendo sistema e territorialità della gestione, logiche di mercato e d'impresa, ha voluto affermare un sistema integrato all'interno degli ambiti territoriali di riferimento; in tale contesto la specializzazione delle attività, la propensione all'innovazione tecnologica e all'efficienza organizzativa costituiscono fattori di successo sia dal punto di vista ambientale che economico⁶. Purtroppo, le continue modifiche normative sono state causa di incertezze di fondo che non hanno consentito di cogliere appieno il potenziale di crescita e di miglioramento del settore, ancora caratterizzato da livelli di investimenti ridotto. Peraltro, l'esito della riforma dei servizi pubblici è anche legato a quella tariffaria in quanto in grado di privilegiare lo sviluppo imprenditoriale e di migliorare l'efficienza produttiva e allocativa dei servizi.

Nonostante le difficoltà e le resistenze, il settore dei rifiuti ha manifestato negli ultimi anni rilevanti dinamiche. Il nuovo approccio alle problematiche ambientali è testimoniato, in particolare, dal ruolo sempre più centrale che l'attività di raccolta differenziata sta acquisendo nelle strategie di sviluppo degli operatori del comparto (soprattutto le ex-municipalizzate, ma anche un ampio numero di imprese private di dimensioni piccole e medie), non essendo più considerata soltanto un servizio collaterale alle tradizionali attività di raccolta-trasporto-smaltimento. In tal senso, si è preso atto della necessità di razionalizzare ulte-

⁵ Carlo Cambini (2001), I servizi di igiene urbana: il passaggio dalla Tarsu alla Tariffa, DSPEA-Politecnico di Torino, ICER, Fondazione per l'Ambiente "T. Fenoglio".

⁶ Cirelli A. (2003), Gsa - Il Giornale dei Servizi Ambientali - www.gsanews.it

riormente le attività di raccolta-trattamento dei rifiuti differenziati provenienti dai circuiti urbani e dalle grandi utenze. Ciò può avvenire, da un lato, mediante i *cost saving* derivanti dalle minori quantità di indifferenziati da smaltire; dall'altro, mediante l'integrazione a valle delle attività di raccolta differenziata, ad esempio tramite la realizzazione di semplici piattaforme di selezione multi-materiale via via fino a complessi impianti di riciclo.

Un aspetto destinato ad avere impatto rilevante sul sistema è quello della dimensione delle imprese. Se nella attività di raccolta possono ancora sopravvivere realtà di piccole dimensioni, nelle scelte di investimento relative all'impiantistica in generale, e ai termovalorizzatori in particolare, è necessaria una base di utenza che può essere realizzata solo da imprese di dimensioni più ampie o da soggetti tra loro consorziati. Ciò deriva da una serie di motivazioni di natura tecnologica, organizzativa, e finanziaria. Riguardo a quest'ultimo punto, data la scarsa disponibilità delle finanze pubbliche, la realizzazione di questi progetti può concretizzarsi attraverso il ricorso ad operazioni finanziarie complesse, quali ad esempio il *project financing*.

Chiaramente, si tratta di investimenti di elevata entità; si può al proposito ricordare, oltre ai grandi impianti dell'Amsa di Milano o dell'Asm di Brescia, il caso di Tecnoborgo - la società pubblico-privata nata da accordi fra Tesa Piacenza Spa (51%) e Onyx Italia (49%) per la realizzazione e la gestione di un termovalorizzatore atto a garantire l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti alla provincia piacentina - o di Frullo Energia Ambiente (Hera 51% e 49% Actelios-Falk) che, a fronte di un investimento di circa 145 Ml/€ prevede l'ampliamento dell'energia prodotta dal termovalorizzatore del Frullo dagli attuali 35 ml/kWh ai 130 ml/kWh previsti.

Circa la questione dimensionale, va sottolineato che i processi di integrazione tra imprese di servizio pubblico locale avvenute negli corso degli ultimi due anni (si pensi soprattutto al caso Hera Bologna, AcegasAps, Linea Group, Newco Emilia, Vitalia ed altre ancora) ha riguardato in misura rilevante il comparto dei rifiuti. A ciò si aggiunga che imprese private come Manutencoop, o pubbliche, come Amsa Milano, hanno realizzato importanti espansioni in modi meno eclatanti ma sicuramente di rilievo. Oggi il livello di concentrazione del settore è senza dubbio maggiore rispetto solo a pochi mesi addietro e ciò è destinato ad avere effetti significativi nel futuro. In particolare, la nozione di ATO potrebbe cambiare o essere superata, così come la maggiore dimensione consentirà non solo razionalizzazioni gestionali, ma anche la modifica delle strategie di impresa verso logiche, ad esempio, di integrazione a monte o a valle⁷. Il sistema competitivo vede una sostanziale assenza di operatori internazionali, spesso presenti solo con *joint-venture* con soggetti locali.

⁷ Si veda al proposito: Rapporto 2004 dell'Osservatorio sulle alleanze e aggregazioni delle Local Utilities italiane, a cura di Agici Finanza d'Impresa, Accenture, Confservizi. Si veda: www.agici.it.

In questo quadro complesso ed evolutivo, per affrontare correttamente la questione del passaggio da Tassa a Tariffa si deve, da un lato, tenere conto delle questioni specifiche come, ad esempio, lo stato attuale di applicazione della stessa, dei problemi che ciò comporta, della effettiva possibilità di raggiungere gli obiettivi con essa perseguiti. Ma, d'altro canto, è necessario considerare che ogni modifica deve essere nel senso di far progredire il sistema del *waste management* in Italia verso quella modernizzazione, razionalizzazione, ed anche trasparenza ed equità, che appaiono necessarie in una economia moderna ed avanzata.

Capitolo 1

L'ASSETTO DEL SISTEMA ITALIANO. FATTORI GENERALI CONDIZIONANTI LA RIFORMA DEL SISTEMA TARIFFARIO.

Capitolo 1

L'assetto del sistema italiano. Fattori generali condizionanti la riforma del sistema tariffario.

1.1 - Obiettivi e struttura

Il presente capitolo ha, innanzi tutto, l'obiettivo di inquadrare una serie di questioni di contorno al tema specifico della Tassa-Tariffa, questioni tuttavia che è necessario siano ben considerate nella costruzione di soluzioni correttive. L'idea di fondo è che il tema tariffario sia parte di una politica più ampia di *waste management*. In particolare, si ricordano qui, in breve, le principali modalità di destinazione dei rifiuti in Italia ed in Europa, gli approcci alla gestione dei rifiuti urbani adottati dai Comuni nelle diverse realtà territoriali, alcuni aspetti peculiari della riforma dei servizi pubblici recentemente approvata ed i cambiamenti che comporterà per i gestori del servizio e per i Comuni.

In secondo luogo, si sviluppa un confronto tra Tarsu e Tariffa che descrive l'evoluzione della normativa che ha condotto al nuovo sistema di finanziamento proponendo una prima analisi degli aspetti peculiari dei due istituti. In ultimo, dopo un cenno alla riforma del diritto ambientale a seguito dell'approvazione della Legge delega per il riordino della normativa ambientale, saranno discusse le ultime modifiche al Decreto Ronchi che, riducendo la privativa del Comune nella gestione dei rifiuti urbani, hanno notevole impatto sulle modalità applicative della Tariffa.

1.2 - Modalità di gestione dei rifiuti urbani

Per meglio analizzare il processo di gestione dei rifiuti urbani è opportuno distinguere le varie fasi di cui si compone, fasi che sono spesso attuate separatamente e da aziende diverse; infatti, anche se la tendenza attuale, universalmente ritenuta vantaggiosa sia dal punto di vista economico che tecnico ed ambientale, è di integrare il più possibile i vari stadi, in moltissimi casi la gestione risulta frammentata. Le fasi di cui si compone il processo di gestione dei rifiuti urbani sono le seguenti:

- Raccolta delle frazioni differenziate;
- Trasporto dal centro di trasferimento alla destinazione finale;
- Selezione materiali;
- Riciclo;
- Smaltimento e recupero energetico;
- Spazzamento e servizi complementari.

Nella nostra analisi faremo riferimento a quattro fasi in particolare:

- Raccolta e trasporto rifiuto indifferenziato/residuo;
- Raccolta e trasporto materiali differenziati;

- Trattamento del rifiuto indifferenziato/residuo;
- Trattamento del rifiuto differenziato;
- Spazzamento e servizi complementari.

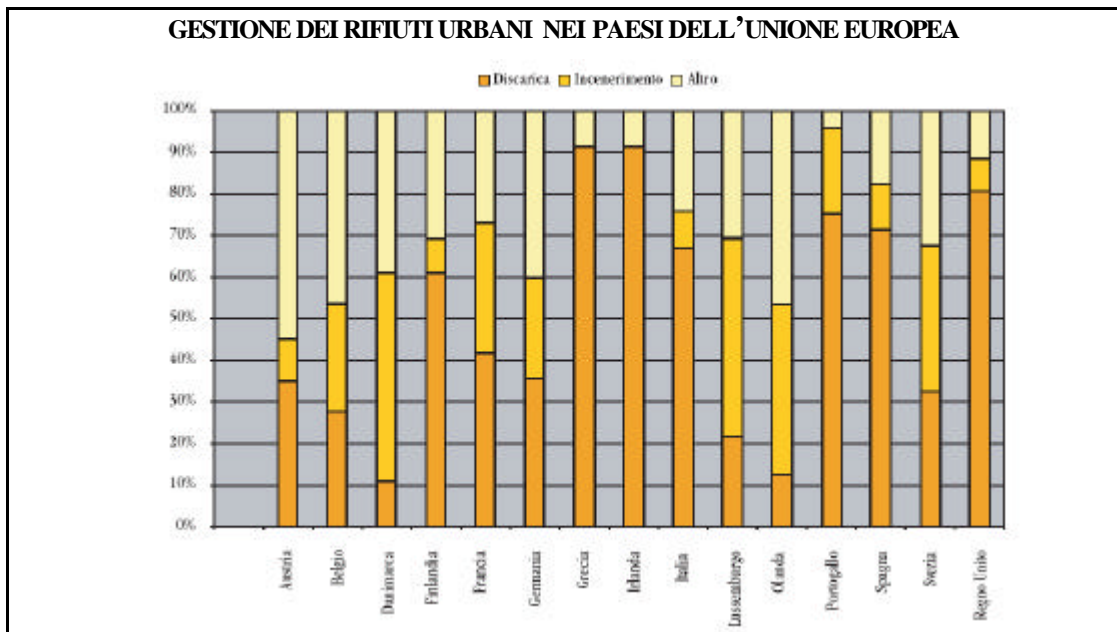
A livello di operatori si possono definire tre grandi tipologie.

1. Le gestioni in economia, presenti soprattutto nelle realtà territoriali di piccole e medie dimensioni e nelle regioni meridionali, ma che ai sensi della normativa vigente dovrebbero essere superate;
2. Le aziende private, operanti prevalentemente nelle aree centro-settentrionali, che svolgono il servizio per conto di Comuni di medie dimensioni;
3. Le aziende pubbliche (speciali, società di capitali, consorzi e miste) che, pur numericamente inferiori rispetto alle altre due categorie, garantiscono la copertura del servizio nelle aree a maggior densità abitativa e servono, seppur in modo diverso, circa il 50% della popolazione italiana.

L'Italia nel contesto europeo

Per inquadrare sinteticamente le modalità di gestione dei rifiuti nel nostro Paese è bene rifarsi al contesto europeo. Nella figura 1.1 sono riportate le modalità di gestione che caratterizzano i vari contesti nazionali. Pur non essendo i dati recentissimi, emerge come l'Italia si collochi tra i grandi Paesi come un caso in cui il ricorso alla discarica assume dimensioni ragguardevoli: se è per vero che Spagna ed Inghilterra hanno dati peggiori, è anche evidente come tutta l'Europa del Nord presenti delle situazioni largamente migliori, pur senza volere considerare l'esempio della Danimarca ove la termovalorizzazione ha un peso di straordinario rilievo che ha quasi annullato il ruolo della discarica.

Figura 1.1 – Gestione dei rifiuti urbani nei Paesi dell'Unione Europea



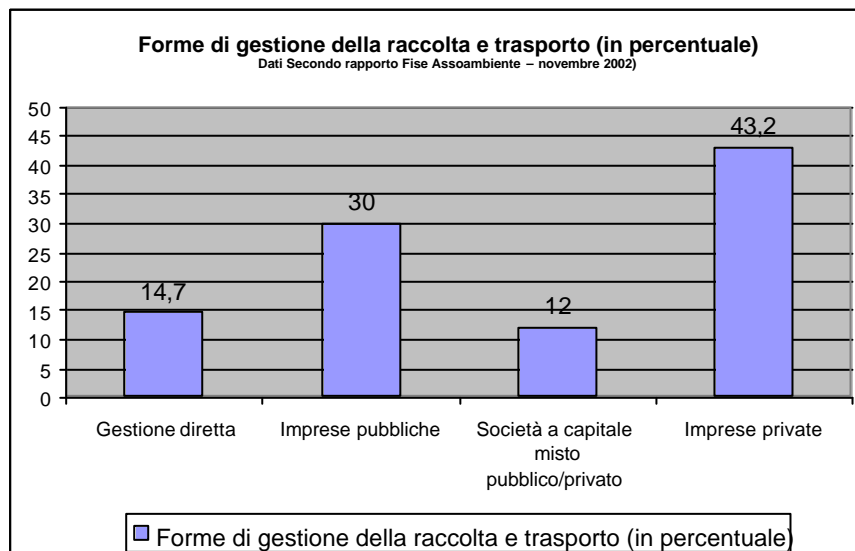
Fonte: Rapporto Rifiuti APAT ONR (2002)

Non v'è dubbio, dunque, come il cammino ancora da percorrere da parte del nostro Paese sia significativo. Non si vuole entrare nel dettaglio delle cause e delle priorità collegate a questa situazione di fatto, se non per ricordare che la questione del divario tra Nord e Meridione d'Italia costituisce forse il nodo centrale da sciogliere. Qui preme sottolineare che ogni riforma o revisione del tema Tassa-Tariffa non può prescindere dal perseguire gli obiettivi di crescita del riciclo dei materiali recuperabili presenti nei rifiuti e di un consistente incremento del recupero energetico da termoutilizzazione per i rifiuti non economicamente riciclabili, destinando solo il rimanente allo stoccaggio definitivo in discarica controllata. Tutto ciò è in linea con il migliore recepimento degli indirizzi contenuti nelle direttive comunitarie in materia di recupero e valorizzazione delle frazioni presenti nei rifiuti; ma è anche coerente con le indicazioni contenute nel documento di indirizzo emanato nel maggio scorso che pone al centro la questione della ricerca di un corretto equilibrio tra costi e benefici nella gestione delle variabili ambientali⁸.

Fase di raccolta e trasporto residuo/indifferenziato

Passando a esaminare brevemente il profilo dei soggetti che operano nel comparto, utile è riferirsi al rapporto di Fise Assoambiente (2002) "Le forme di gestione dei rifiuti urbani"; in esso si evidenzia come la raccolta ed il trasporto del rifiuto indifferenziato siano affidati prevalentemente ad imprese private (pari al 43,2%); seguono gli affidamenti ad imprese pubbliche (30%), le gestioni dirette (14,7%) e, infine, gli affidamenti a società a capitale misto pubblico/privato (12%); si veda al proposito la seguente figura 1.2.

Figura 1.2 – Forme di gestione della raccolta e trasporto (in %)



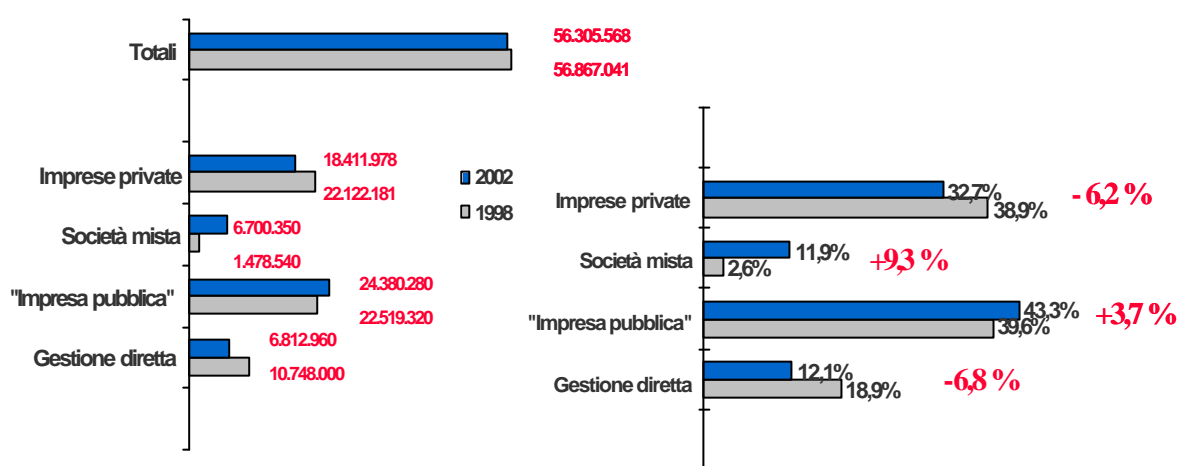
Fonte: Fise-Assoambiente, 2002

⁸ Comunicazione della Comunità Europea (2003), Comunicazione della Commissione: Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti, COM301, Bruxelles.

Appare utile evidenziare come queste ultime siano cresciute, rispetto al 1998 ed in proiezione sulla popolazione servita, del 9,3%, a fronte di una crescita delle imprese pubbliche limitata ad una percentuale pari al 3,7%, mentre le gestioni dirette e le imprese private sono arretrate rispettivamente del 6,8% e del 6,2%.

In particolare, il Nord ed il Centro Italia presentano una sensibile prevalenza delle forme di gestione pubbliche e miste, mentre le imprese private trovano maggior diffusione al Sud e nelle Isole. I dati sono riportati nella figura 1.3

Figura 1.3 – Forme di gestione della raccolta e trasporto degli RSU: proiezione sul numero di abitanti



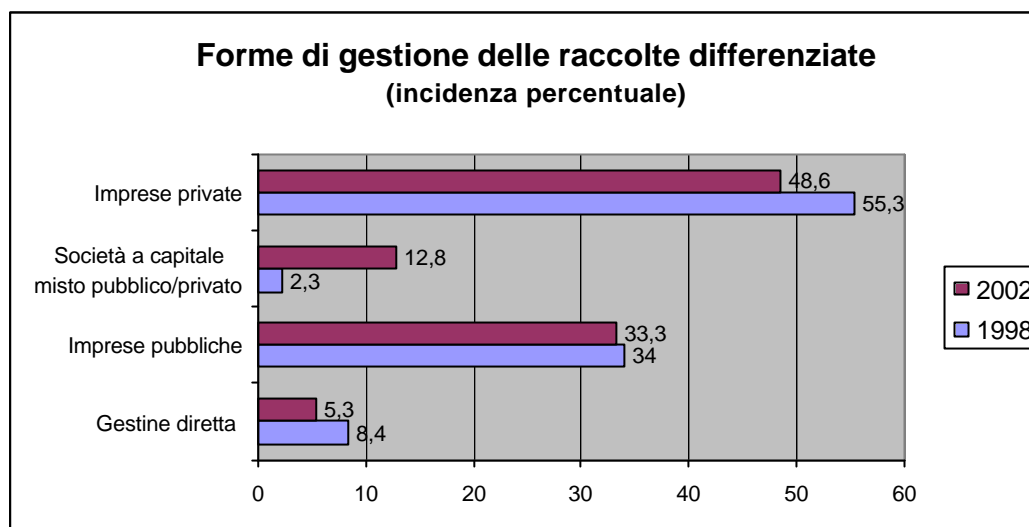
Fonte: Fise Assoambiente, 2002

Dal quadro esposto emerge come le imprese pubbliche, tipicamente le ex-municipalizzate, abbiano un ruolo fondamentale, unitamente alla ancora estesa presenza di gestioni dirette. Nel complesso, le imprese private non erogano servizi a più di un terzo della popolazione totale, e appaiono anche in significativo calo nel periodo 1998-2002. Anche questa tendenza deve essere attentamente considerata in ogni processo di cambiamento in ambito tariffario, poiché è evidente come il ruolo degli operatori possa incidere in misura significativa sul successo del processo di transizione.

Fase di raccolta e trasporto materiali differenziati

Con riguardo alle raccolte differenziate, lo studio di Fise-Assoambiente mostra come le gestioni private siano le più diffuse (48,6%) come riportato nella figura 1.4.

Figura 1.4 – Le forme di gestione delle raccolte differenziate



Fonte: Fise Assoambiente, 2002

Nonostante l'elevata incidenza del settore privato, è evidente il forte arretramento intervenuto nel periodo compreso tra il 1998 e il 2002, indice di una crescente tendenza ad integrare tali raccolte nelle attività gestite direttamente dall'impresa che eroga i tradizionali servizi per gli indifferenziati. Per quanto riguarda gli impianti, si segnala una netta diminuzione (-7,7%) delle gestioni pubbliche, compensate da gestioni con società a capitale misto prevalentemente pubblico (+5,4%) e dalla crescita di gestioni private sia per i termovalorizzatori che per le discariche (+4,5%).

È importante sottolineare che il processo di industrializzazione del settore della gestione dei rifiuti urbani è fortemente collegato ed intrecciato con la normativa sulla gestione dei servizi pubblici, a sua volta collegata alla definitiva attuazione della normativa sugli Ambiti Territoriali Ottimali e al d.d.l. di delega al Governo per il riordino della legislazione in materia ambientale. Tale delega prevede, tra l'altro, di *razionalizzare il sistema di raccolta e trasporto dei rifiuti [...] mediante la definizione di ambiti territoriali di adeguate dimensioni all'interno dei quali siano garantiti la costituzione del soggetto amministrativo competente [...] e la gestione affidata tramite procedure ad evidenza pubblica.* Ma il tema è articolato, come esposto nel seguente paragrafo.

1.3 - La normativa sulla gestione dei servizi di igiene urbana

Il tema della gestione dei rifiuti rientra tra le tematiche proprie della normativa in materia di Servizi Pubblici Locali (di seguito anche SPL) che è attualmente regolamentata dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL-Testo unico degli Enti Locali) che, all'Art. 113, disciplina le modalità di gestione ed affidamento relative a *'Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici lo-*

cali di rilevanza economica". Tale normativa recepisce le modifiche introdotte dall'Art.14 del collegato alla finanziaria 2004⁹.

La precedente impostazione era stata delineata dall'Art. 35 della finanziaria 2002 che aveva previsto la distinzione tra servizi a rilevanza industriale e non industriale; peraltro, non è stato mai emanato il regolamento attuativo che avrebbe dovuto fugare i dubbi sulla rilevanza industriale (o meno) dei servizi di igiene urbana. L'attuale assetto normativo, invece, riprendendo la definizione utilizzata dal Libro Verde dell'Unione Europea sui servizi di interesse generale, prevede la distinzione tra servizi di natura economica e non economica, comprendendo nei primi ogni attività che implica l'offerta di beni e servizi su un dato mercato. Tra i servizi economici, caratterizzati da una valenza più ampia e omnicomprensiva rispetto a quelli a rilevanza industriale, oltre a quelli già sicuramente compresi tra i servizi industriali, il Libro Verde cita la gestione dei rifiuti¹⁰.

Rispetto alla previgente, la normativa oggi in vigore reintroduce l'affidamento diretto a società a capitale pubblico strumentali ed interamente controllate dagli Enti locali, sia per la gestione dei servizi che per la gestione degli impianti, quale modalità alternativa alla gara. Va detto che, secondo molti, le disposizioni dell'Art. 113 del TUEL che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili. Infatti, la libera concorrenza è una delle libertà fondamentali previste dal Trattato UE ed è riservata alla potestà esclusiva dello Stato [Art. 117, c. 2, lett. e), Cost.]; in ciò trova fondamento l'intervento legislativo dello Stato dal momento che la materia dei SPL non rientra nella potestà, né esclusiva né concorrente, dello Stato, ma in quella delle Regioni.

Di seguito si riassumono i principali punti caratterizzanti il nuovo (ed auspicabilmente definitivo) assetto normativo sui SPL a cui è necessario far riferimento nella costruzione di nuovi indirizzi in tema di Tassa e Tariffa.

Erogazione dei servizi

In base all'Art. 113, c. 5 del Testo unico degli Enti locali (D.Lgs 267/2000 e successive modificazioni), l'erogazione dei SPL economici può essere affidata a:

1. Società di capitali individuate mediante gare con procedure ad evidenza pubblica;
2. Società a capitale misto pubblico/privato;
3. Società a capitale interamente pubblico.

Il c. 5-bis dell'Art. 113 TUEL (introdotto con l'Art. 4, c. 234 della L. n. 350 del 2003) prevede, tuttavia, che le normative di settore, al fine di superare assetti monopolistici, possano introdurre regole che assicurino concorrenzialità nella

⁹ Più precisamente, la riforma è intervenute ad opera dell'Art. 14 del D.L. n.269 del 30 settembre 2003, convertito in legge, con modificazioni, n. 326 del 24 novembre 2003, e poi integrata dalle modifiche contenute nel c. 234 dell'Art. 4 della legge n. 350 del 24 dicembre 2003, (Legge Finanziaria 2004).

¹⁰ Si veda: Commissione delle Comunità Europee (2003), Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale, COM 270, Bruxelles.

gestione dei servizi da esse disciplinati, prevedendo *“criteri di gradualità nella scelta della modalità di conferimento del servizio”*.

Le società a capitale interamente pubblico possono ottenere l'affidamento diretto dei SPL economici a condizione che:

- a) L'Ente o gli Enti pubblici titolari del capitale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) La società realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente o gli Enti pubblici che la controllano.

Gli affidamenti diretti (*in house*) sono stati riconosciuti pienamente conformi al diritto comunitario dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr. sent. 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal e sent. 8 maggio 2003, C-349/97, Spagna/Commissione); deve trattarsi, però, di società a capitale interamente pubblico controllate dall'Ente o degli Enti pubblici titolari, in modo che si crei una situazione di dipendenza della società dall'Ente locale, che permetta allo stesso di influenzare le decisioni che la società intende assumere (cfr. Corte giust., 27 febbraio 2003, C-373/00, Truley). La società deve, inoltre, realizzare la parte più importante della propria attività con l'Ente o con gli Enti pubblici che la controllano; in caso di affidamento diretto ad una società che opera nel libero mercato verrebbe violato il diritto comunitario.

Le società miste possono essere affidatarie dell'erogazione di servizi di rilevanza economica qualora il socio privato sia stato scelto con procedura ad evidenza pubblica che abbia dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza e di concessioni.

Proprietà delle reti

La proprietà di reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali, invece, è incedibile da parte degli Enti locali, a meno che non venga conferita a società a capitale pubblico che si occuperanno sia di metterle a disposizione dei Gestori, sia, eventualmente, dell'espletamento delle gare per l'erogazione (Art. 113 - c. 13 TUEL). Dato che le società proprietarie delle reti devono essere a capitale pubblico (e non più solamente a maggioranza pubblica), non è più possibile costituire, allo scopo, società miste.

Gestione delle reti

Circa la gestione delle reti, l'Art. 14 del d.l. 269/03 prevede che, qualora in base alle discipline di settore sia consentita la separazione dall'erogazione del servizio, tale gestione possa essere svolta mediante (Art. 113, c.4):

- Affidamento diretto a società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico (mentre nell'Art. 35 originario queste società potevano essere maggioritarie) a condizione che gli Enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente o gli Enti pubblici che la controllano;
- Imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica

Sono, quindi, escluse le società miste.

Scadenza delle concessioni

Il c. 15 bis indica un unico termine di scadenza (31.12.2006) per le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica; tali concessioni cessano senza necessità di apposita deliberazione dell'Ente affidante (Art. 113, c. 15-bis, TUEL). Tale termine, però, non viene applicato:

- Nel caso dei settori esclusi e nel caso in cui le norme di settore prevedano un termine diverso (non è il caso dell'igiene urbana);
- Se le concessioni sono state rilasciate con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza, secondo le linee di indirizzo emanate dalle Autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;
- Se le concessioni sono state affidate a società a capitale interamente pubblico che abbiano le caratteristiche di gestioni *in house*.

Il termine del 31 dicembre 2006 può, peraltro, essere differito se ricorrono le seguenti condizioni (Art. 113, c. 15-ter, TUEL) che:

- a) Vi sia un previo accordo, raggiunto caso per caso, con la Commissione europea;
- b) Entro il 31 dicembre 2005, si dia luogo mediante una o più fusioni, alla costituzione di una nuova società capace di servire un bacino di utenza complessivamente non inferiore a due volte quello originariamente servito dalla società maggiore (in tal caso il differimento non può essere superiore ad un anno);
- c) Entro il 31 dicembre 2005, l'impresa affidataria, anche a seguito di una o più fusioni, si trovi ad operare in un ambito corrispondente almeno all'intero territorio provinciale ovvero a quello ottimale, laddove previsto dalle norme vigenti; in tal caso il differimento non può essere superiore a due anni.

Dalla scadenza del 31 dicembre 2006 sono, inoltre, escluse le concessioni affidate alla data del 1 ottobre 2003 a:

- a) Società già quotate in borsa e a quelle da esse direttamente partecipate a tale data a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio;
- b) Società originariamente a capitale interamente pubblico che, entro la suddetta data del 1 ottobre 2003, abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica (Art. 113, c. 15-bis, ult. periodo, TUEL, aggiunto con l'Art. 4, c. 234, l. n. 350 del 2003).

In entrambi i casi, come dispone il citato Art. 113, c. 15-bis, le concessioni cessano comunque allo spirare del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica.

In conclusione, la dinamica dell'assetto legislativo dei servizi pubblici a livello locale deve essere attentamente considerata non solo per le implicazioni dirette che da essa derivano ma anche per l'impatto sulle possibili evoluzioni del setto-

re. Non si può nascondere il fatto che la possibilità di evitare la gara tramite affidamenti diretti, da sempre consentiti in tutta Europa con l'eccezione del nostro Paese, potrebbe indurre a comportamenti non ottimali da parte dei Comuni che finirebbero a snaturare la riforma finalmente delineata con una certa chiarezza. Riforma che ha l'obiettivo di lasciare agli Enti locali un maggior livello di flessibilità nella scelta dei modelli gestionali e non quello di riproporre approcci superati e caratterizzati da ampi livelli di inefficienza.

1.4 - La transizione dalla Tarsu alla Tariffa

Per meglio inquadrare il tema della transizione da Tassa a Tariffa, è opportuno fare qualche passo indietro per tenere conte dei grandi indirizzi in materia ambientale che ne possono determinare l'introduzione.

I Programmi di azione Comunitari in materia di ambiente

Il V Programma di azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente¹¹, preparato come principale risposta al vertice sulla Terra di Rio del 1992, si proponeva di trasformare il modello di crescita della Comunità al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile. Il Programma fissava per ogni settore gli obiettivi a lungo termine e quelli che dovevano essere conseguiti entro il 2000 e prevedeva una serie di disposizioni per conseguire tali scopi. Gli obiettivi, sprovvisti di valore giuridico, costituivano indicazioni per l'ottenimento di uno sviluppo sostenibile. Conformemente al principio di sussidiarietà, il Programma trattava i problemi ambientali anche in funzione dell'impatto sul funzionamento del mercato interno, sulle relazioni transfrontaliere, sulla condivisione delle risorse e sulla coesione. In materia di gestione di rifiuti, il V Programma fissava degli obiettivi da raggiungere entro il 2000 che avevano, come filo conduttore Comune, un uso razionale e sostenibile delle risorse (si veda al proposito la figura 1.5).

Le misure in materia di sviluppo durevole e sostenibile, definite dal V Programma, introducevano anche un più ampio impegno nei confronti della integrazione delle istanze ambientali in altre politiche; la valutazione globale circa l'efficacia del Programma concludeva che, nonostante i progressi nell'abbattimento dei livelli di inquinamento in alcune aree, sussistevano ancora rilevanti problemi e che l'ambiente avrebbe continuato a deteriorarsi a meno di nuove iniziative. In assenza di esse, infatti, si prevedeva che il volume dei rifiuti prodotti nella Comunità sarebbe continuato ad aumentare negli anni a venire, considerando anche la sempre maggiore domanda di prodotti ed il loro ciclo di vita sempre più breve.

¹¹ Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° febbraio 1993, riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile. Gazzetta ufficiale C 138, 17.05.1993

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, relativa al riesame del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile "Verso uno sviluppo sostenibile". Gazzetta ufficiale L 275, 10.10.1998

Figura 1.5 – Obiettivi del V Programma d’azione della Comunità Europea

	Obiettivi	Target
Rifiuti Urbani	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevenzione ▪ Massimizzazione del riciclo e del riutilizzo dei materiali ▪ Smaltimento in sicurezza dei rifiuti che non possono essere riciclati o riusati, utilizzando, nell’ordine, i seguenti metodi: <ul style="list-style-type: none"> - Incenerimento con recupero di energia - Incenerimento - Smaltimento in discarica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piani di gestione dei rifiuti all’interno dei Paesi europei ▪ Stabilizzazione delle quantità prodotte nei Paesi europei ad una media di 300 Kg/ab ▪ Riciclo e riutilizzo di carta vetro e plastica non al di sotto del 50% ▪ Costruzione di impianti di raccolta, separazione e smaltimento in sicurezza. ▪ Divieto di esportazione di rifiuti fuori dai Paesi Europei al fine dello smaltimento in discarica. ▪ Costituzione di un mercato dei materiali riciclati. ▪ Considerevole riduzione delle emissioni di diossina.
Rifiuti Pericolosi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevenzione ▪ Massimizzazione del riciclo e del riutilizzo dei materiali ▪ Smaltimento in sicurezza dei rifiuti che non possono essere riciclati o riusati, utilizzando, nell’ordine, i seguenti metodi: <ul style="list-style-type: none"> - Incenerimento con recupero di energia - Incenerimento - Smaltimento in discarica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Divieto di esportazione di rifiuti fuori dai Paesi Europei al fine dello smaltimento in discarica. ▪ Piani di gestione dei rifiuti all’interno dei Paesi europei ▪ Costruzione di impianti di raccolta, separazione e smaltimento in sicurezza. ▪ Costituzione di un mercato dei materiali riciclati.

A livello anche internazionale, il piano approvato al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg nel settembre 2002, riprendeva i temi di *Agenda 21* ed auspicava ulteriori azioni per prevenire e ridurre al minimo la produzione di rifiuti, sottolineando che il miglioramento della gestione dei rifiuti costituiva una importante sfida ambientale a livello internazionale¹². Precedentemente, a livello Comunitario, era stato il Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 a sottolineare l’importanza di spezzare il nesso tra crescita economica, uso delle risorse e produzione di rifiuti, e a concludere sottolineando l’esigenza di modificare la relazione tra questi aspetti.

L’insieme di questi tempi sono stati recepiti ed ulteriormente sviluppati nel VI Programma comunitario di azione per l’ambiente (COM 2001/31/CE)¹³. Esso auspica varie misure, tra loro correlate, per ridurre gli impatti ambientali dell’uso delle risorse, in linea con l’impegno nello sviluppo sostenibile dell’UE; tra le misure vi è una strategia tematica sul riciclo dei rifiuti e su iniziative per la loro prevenzione, abbinata a obiettivi comunitari quantificati.

A tal proposito, gli obiettivi del VI Programma tendono a garantire *“una migliore efficienza delle risorse e una migliore gestione delle risorse e dei rifiuti*

¹² Cfr. http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm

¹³ Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il VI Programma comunitario di azione in materia di ambiente

*ai fini del passaggio a modelli di produzione e consumo più sostenibili, dissociando pertanto l'impiego delle risorse e la produzione dei rifiuti dal tasso di crescita economica, e cercando di garantire che il consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente*¹⁴.

Nello specifico, in tema di prevenzione e gestione dei rifiuti, vengono stabiliti a livello europeo le seguenti finalità:

- Riduzione della corrispondenza diretta tra crescita economica e produzione di rifiuti, puntando a migliorare le iniziative di prevenzione, ad aumentare l'efficienza delle risorse e a passare a modelli di consumo più sostenibili;
- Limitazione della pericolosità dei rifiuti per l'ambiente e la salute umana;
- Reimmissione della maggior parte dei rifiuti nel ciclo economico, soprattutto attraverso il riciclaggio, o restituzione all'ambiente in forma utile o perlomeno non nociva;
- Riduzione al minimo assoluto delle quantità di rifiuti destinate allo smaltimento finale ed applicazione di modalità sicure di distruzione e smaltimento;
- Trattamento dei rifiuti il più vicino possibile al luogo di produzione.

L'approccio Comunitario è, dunque, caratterizzato dai seguenti principi:

1. *Principio Base*, che prevede una gerarchia nella scelta della destinazione dei rifiuti; secondo tale principio deve essere privilegiata la prevenzione nella produzione dei rifiuti, seguita da recupero (comprendente riutilizzo, riciclaggio e recupero di energia, privilegiando il recupero dei materiali); e, per finire, lo smaltimento (comprendente l'incenerimento senza recupero di energia e la messa in discarica);
2. *Prevenzione*, sia dal punto di vista qualitativo (pericolosità) che quantitativo (volume di rifiuti prodotti); si prevede di intervenire, da un lato, alla fonte, ampliando la vita utile, utilizzando meno risorse e passando a processi di produzione più puliti e con meno sprechi; e, dall'altro, influenzando le scelte e la domanda dei consumatori perché si favoriscano prodotti e servizi che generino meno rifiuti;
3. *Riciclaggio*, imperniato attorno ai flussi prioritari di rifiuti, ad esempio i rifiuti di imballaggio e i veicoli fuori uso, e a normative che fissino traguardi di riciclaggio che i singoli Stati membri devono rispettare. In generale, l'obiettivo è di riciclare in maniera sensata, vale a dire fino al punto in cui sussista ancora un beneficio ambientale netto e in modo che l'operazione risulti fattibile sotto il profilo economico;
4. *Azioni*, identificazione dei rifiuti da riciclare in via prioritaria; formulazione di politiche e di misure che garantiscano la raccolta e il riciclaggio, compresi traguardi indicativi di riciclaggio e sistemi di monitoraggio che individuino e comparino i progressi realizzati dagli Stati membri; individuazione delle politiche e degli strumenti tesi a favorire la creazione di un mercato per i materiali riciclati.

¹⁴ Commissione della Comunità Europea (2003), Comunicazione della Commissione. Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti, COM 301, Bruxelles.

La normativa nazionale

In Italia il riferimento normativo principale relativo alla gestione dei rifiuti è rappresentato, come è ben noto, dal D.Lgs. 22/97, meglio conosciuto come Decreto Ronchi, che recepisce tre direttive comunitarie: una sui rifiuti (91/156/CEE), una sui rifiuti pericolosi (91/689/99CEE) ed una sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio (94/62/CEE). Nel contempo, il Ronchi abroga, all'Art. 56, c. 1, lett b), il DPR n. 915/82, la vecchia legge del settore, mutando dunque profondamente il quadro normativo fino a quel momento in vigore. Il decreto Ronchi, in quanto legge-quadro, necessitava di numerosi decreti attuativi che, a sette anni dalla sua approvazione, non sono stati ancora tutti emanati. In particolare, l'Art. 57, c. 1, statuisce che *'le norme regolamentari e tecniche che disciplinano la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti restano in vigore sino alla adozione delle specifiche norme adottate in attuazione del presente decreto'*. Incidentalmente, va qui detto che esistono notevoli problemi di coordinamento e di interpretazione tra norme spesso contraddittorie e di difficile applicabilità.

Il Decreto Ronchi qualifica la gestione dei rifiuti come attività di pubblico interesse, disciplinata al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente. Stabilisce, inoltre, che i rifiuti debbano essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente. La gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario.

Ma la più importante innovazione del decreto Ronchi, che con ciò recepisce le indicazioni europee, risiede nel passaggio dall'idea della centralità dello smaltimento, che nella vecchia normativa costituiva la fase principale, alla nozione di gestione dei rifiuti, all'interno della quale lo smaltimento è la fase residuale. Con ciò, il decreto Ronchi avvia un importante processo di modernizzazione del settore, con gli obiettivi innovativi prioritari di:

- Attivare un sistema integrato di gestione dei rifiuti;
- Preferire, nell'ordine, il reimpiego, il riciclaggio e il recupero di energia, con lo smaltimento in discarica relegato a ipotesi residuale;
- Limitare il ricorso allo smaltimento in discarica, da utilizzare esclusivamente per i rifiuti non recuperabili (anche attraverso l'introduzione di tasse per il conferimento in discarica dei rifiuti urbani) ed agevolare il recupero di rifiuti mediante procedure autorizzative semplificate e accordi di programma;
- Creare un sistema di recupero degli imballaggi, a carico dei produttori e utilizzatori (in applicazione del principio *"della responsabilità condivisa"*);
- Prevedere la gestione unitaria del sistema rifiuti urbani su ambiti territoriali ottimali (Ato), orientativamente corrispondenti alle province, al fine di su-

perare la frammentazione delle gestioni, di prevedere dei principi di territorialità dello smaltimento e di riduzione della movimentazione;

- Ridurre la produzione dei rifiuti ed incrementare la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, attraverso l'introduzione dell'obbligo di raccolta differenziata secondo quote crescenti programmate;
- Applicare, per il pagamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani, un sistema tariffario, finalizzato alla completa copertura dei costi ed alla loro distribuzione in funzione anche delle quantità prodotte dai singoli cittadini, in sostituzione dell'esistente Tassa per lo smaltimento dei rifiuti.

Come emerge chiaramente da quanto esposto, la questione tariffaria costituisce un tassello, per quanto rilevante, di una politica ambientale di più ampio respiro, di cui ne rappresenta sia l'esito che il possibile presupposto attuativo.

Gli strumenti di carattere economico

Dal punto di vista generale, una delle innovazioni più interessanti del Decreto Ronchi è l'introduzione di strumenti di tipo incentivante e volontario, in affiancamento agli strumenti di tutela ambientale del tipo *command and control*, cioè basati sulla imposizione di divieti, di standard, di autorizzazioni, di obblighi e sulla repressione degli abusi. Le nuove teorie economiche considerano, infatti, l'applicazione degli strumenti economici e fiscali di fondamentale importanza per il raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale basata sullo sviluppo sostenibile.

Gli strumenti di tipo *command and control* hanno la finalità di garantire la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, fissando dei limiti da rispettare, istituendo controlli che ne verifichino il rispetto e prevedendo penalità per i mancati adempimenti, ma non tengono conto della sostenibilità economica e di mercato. Gli strumenti incentivanti, invece, tendono ad indurre comportamenti virtuosi da parte degli operatori e dei cittadini in modo da favorire il raggiungimento di obiettivi di tutela ambientale tipicamente per mezzo della leva economica: tra essi possiamo annoverare le tasse (ad es. su rifiuti, prodotti, materie prime, smaltimento), i sussidi (ad es. per la raccolta differenziata), i depositi cauzionali e la Tariffa per il servizio di igiene ambientale. Gli strumenti volontari, infine, sono finalizzati ad ottenere un vantaggio economico, regolato dal mercato (ad es. certificazioni ambientali e di prodotto) e comunque frutto di una libera scelta, invero spesso con un certo livello di coercizione tra operatori e amministrazioni.

Tra gli strumenti economici è di particolare importanza l'uso di quelli che hanno il duplice obiettivo di valorizzare i comportamenti virtuosi degli utenti e di favorire efficienza e recupero di produttività; ciò, stimolando gli investimenti nell'ottica del raggiungimento di obiettivi di tutela e salvaguardia ambientale, l'industrializzazione del settore e l'attuazione del principio comunitario del chi inquina paga.

L'uso della fiscalità ambientale, in forma di ecotasse e tributi, è diretto soprattutto all'incentivazione di schemi di prevenzione e di recupero dei rifiuti e,

quindi, alla disincentivazione dello smaltimento non eco-compatibile; peraltro, oltre ad aver trovato larga applicazione in molti Paesi europei, è risultata particolarmente efficace nelle politiche di riduzione dei rifiuti. Anche se, come evidenziato da uno studio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio, per una corretta e proficua applicazione degli interventi di fiscalità ambientale e al fine di scongiurare distorsioni di mercato, è necessario utilizzare le tasse ambientali nel quadro di politiche ambientali coordinate all'interno della politica economica generale. La applicazione deve avvenire, inoltre, in maniera graduale e di concerto con i settori industriali interessati; è necessario, infine, avviare preventivamente un'ampia consultazione ed informazione. I cittadini, in particolare, devono essere informati, all'atto di acquisto di un prodotto, di quanto spendono per internalizzare i costi ambientali¹⁵.

Tanto premesso, si rammenta che nella normativa nazionale sono stati introdotti alcuni strumenti economici e fiscali con l'obiettivo di realizzare un corretto sistema di gestione integrata dei rifiuti. Tra gli strumenti utilizzati, ricomprendendo anche la Tariffa oggetto di questo studio, si citano:

- Il tributo speciale per il deposito in discarica, istituito con la Legge 28 dicembre 1995 n. 549, che, dal 1° gennaio 1996, ha lo scopo di disincentivare il ricorso allo smaltimento in discarica, di favorire la minore produzione di rifiuti e di recuperare materia prima ed energia. La fissazione dell'importo, così come la normativa di dettaglio, è demandata alle Regioni che determinano un coefficiente di correzione che tiene conto del peso specifico, della qualità e delle condizioni di conferimento dei rifiuti ai fini della commisurazione dell'incidenza sul costo ambientale. L'Art. 24 del Decreto Ronchi prevede che tale coefficiente di correzione tenga conto anche raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- La Tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il cui ammontare è proporzionale alla quantità di rifiuti effettivamente conferita al servizio di raccolta, introdotta dall'Art. 49 del D.Lgs. 22/97 in sostituzione della Tarsu, cioè la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, regolamentata dal D.Lgs. n. 507 del 15 novembre 1993;
- Tassa per gli imballaggi e l'obbligo d'iscrizione al CONAI. I produttori e gli utilizzatori adempiono all'obbligo della raccolta dei rifiuti di imballaggi partecipando appunto al CONAI; essi pagano un contributo in relazione alla quantità di imballaggi prodotti o utilizzati, per garantire il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio;
- Il contributo ambientale dei beni in polietilene;
- Il sovrapprezzo di vendita delle batterie al piombo esauste introdotto dalla legge 475/88;
- Il contributo di riciclaggio e di risanamento ambientale per compensare i maggiori costi dell'attività di trattamento degli oli usati, mediante rigenerazione, che sostituisce l'imposta di consumo sugli oli lubrificanti (Legge 16/2002).

¹⁵ Cfr. Ministero dell'Ambiente, (2001), Relazione sullo stato dell'ambiente, Roma.

La Tarsu

L'attuale disciplina in tema di Tariffa per smaltimento dei rifiuti solidi urbani è contenuta nell'Art. 49 del D.Lgs. 22/97 che abolisce la Tarsu, cioè la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani regolamentata dal D.Lgs. n. 507 del 15 novembre 1993, sostituendola con una Tariffa normalizzata il cui ammontare è commisurato alla quantità di rifiuti effettivamente conferita al servizio di raccolta. La Tariffa, inoltre, costituisce il corrispettivo per l'attività di gestione dei rifiuti urbani, cioè per raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, attività di spazzamento e pulizia stradale, compresi accertamento e riscossione, campagne di sensibilizzazione e tutto ciò che è funzionale e complementare al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

In realtà, quella che potrebbe sembrare la principale innovazione, cioè la correlazione della Tariffa con la produzione dei rifiuti, era già prevista in certa misura dall'Art. 65 del D.Lgs. 507/93 che così recita:

“La tassa può essere commisurata o in base alla quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati producibili nei locali ed aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati, e al costo dello smaltimento oppure, per i comuni aventi popolazione inferiore a 35.000 abitanti, in base alla qualità, alla quantità effettivamente prodotta, dei rifiuti solidi urbani e al costo dello smaltimento. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal Comune, secondo il rapporto di copertura del costo prescelto entro i limiti di legge, moltiplicando il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti”. Tuttavia, per difficoltà applicative o, forse, per mancanza di interesse da parte delle Amministrazioni locali, la commisurazione alla quantità di rifiuti non era stata praticamente mai applicata.

La Tassa totale pagata dall'utente è articolata su tre voci distinte:

- 1) La Tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani vera e propria, obbligatoria per tutti i detentori o conduttori di immobili, calcolata in base alla superficie (mq) dei locali occupati e distinta tra utenti domestici e non domestici;
- 2) L'addizionale ECA, pari al massimo al 10% della Tarsu, trattenuto dal Comune dal 1996 in poi, per coprire il costo del tributo per lo smaltimento in discarica;
- 3) L'addizionale provinciale per la tutela ambientale, di valore compreso tra l'1% e il 5% della Tarsu, che il Comune riscuote e versa interamente alle amministrazioni provinciali.

La prima versione del Decreto Ronchi prevedeva l'introduzione obbligatoria della Tariffa dal 1 gennaio 1999; tale termine è stato posticipato, dalla L. 9 dicembre 1998, n. 426 (cd. "Ronchi ter"), al 1° gennaio 2000. A causa delle difficoltà organizzative riscontrate da molti Comuni, la Finanziaria 2000 prorogava l'introduzione della Tariffa, facendo salva la possibilità di anticipare il passaggio da Tassa a Tariffa, in via sperimentale, ai sensi dell'Art. 49, co. 1 bis e 16,

D.Lgs. n. 22/97. I termini, sono differenziati a seconda del grado di copertura dei costi raggiunto nel 1999:

- 1 gennaio 2003 per i Comuni che avessero raggiunto nell'anno 1999 un grado di copertura dei costi superiore all'85%;
- 1 gennaio 2005 per i Comuni che nel 1999 avessero raggiunto un grado di copertura dei costi tra il 55 e l'85%;
- 1 gennaio 2008 per i Comuni che nel 1999 avessero raggiunto un grado di copertura dei costi inferiore al 55% e per i Comuni con un numero di abitanti fino a 5.000, qualunque fosse il grado di copertura dei costi raggiunto nel 1999.

Il termine del 1 gennaio 2003 è stato prorogato al 1 gennaio 2004 dalla Legge Finanziaria 2003 e poi al 1 gennaio 2005 dalla Legge Finanziaria 2004.

La Tariffa per il servizio di igiene ambientale

L'Art. 49 del D.Lgs. 22/97, quindi, abolisce la Tarsu, regolamentata, come detto, dal D.Lgs. n. 507 del 15 novembre 1993, sostituendola con una Tariffa normalizzata di ammontare proporzionale alla quantità di rifiuti effettivamente conferita al servizio di raccolta. La Tariffa, dunque, costituirebbe il corrispettivo per l'attività di gestione dei rifiuti urbani, cioè per raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, attività di spazzamento e pulizia stradale, compresi accertamento e riscossione, campagne di sensibilizzazione e tutto ciò che è complementare al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Essa si propone il finanziamento completo del servizio dei rifiuti, con ciò anche simulando il prezzo di scarsità della risorsa ambientale ed acquisendo, almeno in teoria, una propria capacità di incentivare la riduzione della produzione dei rifiuti¹⁶. Sul fronte più strettamente economico, la copertura integrale dei costi di investimento, di esercizio, amministrativi e di gestione rende necessario bilanciare gli obiettivi di qualità del servizio con le spese sostenute, divenendo un parametro di misurazione della efficienza.

Figura 1.6 - Principale normativa di riferimento

Norma	Principali innovazioni
D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE, 91/689/CE, 94/62/CE, cd. "Ronchi")	L'Art. 49 sopprime, a partire dal 1° gennaio 1999, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti di cui al D.Lgs 507/93
L. 9 dicembre 1998, n. 426 (cd. "Ronchi ter");	l'Art. 1 c. 28 rinvia l'applicazione della Tariffa al 1° gennaio 2000.
L. 23 dicembre 1998 n. 448 (Finanziaria 1999)	L'Art. 31 c. 37 conferma che per l'anno 1999 continuano ad essere applicabili i criteri di commisurazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani adottati per le tariffe vigenti nell'anno 1998. I Comuni possono adottare sperimentalmente il pagamento del servizio con la Tariffa. I relativi regolamenti non sono soggetti al controllo del Ministero delle Finanze.

¹⁶ Gerelli E., 2002, La Tariffa dei rifiuti: uno strumento dell'economia ambientale, Convegno "La Tariffa dei rifiuti urbani - Esperienze a confronto", Venezia, 27/09/2002

DPR 27 aprile 1999 n. 158 - Regolamento per il Metodo Normalizzato per la definizione della Tariffa rifiuti urbani;	Elaborazione del Metodo Normalizzato e definizione delle componenti di costo della Tariffa.
Legge 13 maggio 1999, n. 133 - Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale (applicabilità dell'Iva alla Tariffa);	All'Art. 6 c. 13 si stabilisce che alle somme dovute alla data 31.12.1998 ai Comuni quale corrispettivo per la Tariffa, adottata in via sperimentale, non si applica la Iva.
Circolare Ministero dell' Ambiente n° 618/99/17879/108 del 7 ottobre 1999	Chiarimenti in merito al regolamento recante per l'elaborazione del Metodo Normalizzato per definire la Tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani"
Circolare Ministero delle Finanze 21 maggio 1999 n. 115/E "Tassa per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani e assimilati"	Modifiche Art. 1 della Legge 9/12/99 n. 426, art 31 della Legge 23/12/98 n. 448 e art 1 del D.L. 26/1/99 n. 8 convertito dalla Legge 25/3/99 n. 75. Chiarimenti.
L. 23 dicembre 1999, n. 488 (Finanziaria 2000);	Proroga la data di applicazione della Tariffa associandola alla data di copertura integrale dei costi ed eliminando il periodo transitorio nonché il relativo metodo di calcolo.
Circolare Ministero delle Finanze 17 febbraio 2000 n. 25/E.	Chiarimenti in ordine al differimento dei termini di operatività della Tariffa di cui all'Art. 49 D.Lgs. 5/2/97 n. 22.
Decreto del Ministro dell'interno del 17 gennaio 2001	Approvazione dei modelli di certificazione per la dimostrazione dei tassi di copertura 2000, 2001 e 2002
DM 24 ottobre 2000 n. 370	Modalità di applicazione dell'IVA in caso di emissione di bollette per il servizio di gestione rifiuti
L. 27 dicembre 2002 n. 289 (Legge Finanziaria 2003)	Proroga la prima scadenza prevista per il 01.01.2003 al 01.01.2004
L. 31 luglio 2002 n. 179 (Collegato ambientale alla Finanziaria 2002)	Esclude dal regime di privativa pubblica le attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati a partire dal 1 gennaio 2003.
L. 24 dicembre 2003 n. 350 (Finanziaria 2004)	Proroga la prima scadenza prevista al 01.01.2004 al 01.01.2005

Natura giuridica della Tariffa

Una delle questioni più dibattute, su cui torneremo nel corso dello studio, attiene alla natura giuridica della Tariffa. Cerchiamo qui di porre in luce gli aspetti fondamentali della questione, che ha non lievi riflessi anche sui modelli operativi e gestionali di raccolta e di smaltimento dei rifiuti. Anticipando tuttavia le conclusioni, si ritiene che il pagamento della prestazione costituita dalla attività di raccolta e di smaltimento dei rifiuti abbia certa natura tributaria e che ben difficilmente possa configurarsi come corrispettivo di un servizio. Una serie di considerazioni e caratteristiche tipiche dei tributi fanno ritenere quanto meno fuorviante la dicitura "soppressione della Tassa" ed "istituzione della Tariffa"¹⁷. Ciò non toglie, tuttavia, che la corresponsione del tributo possa avvenire anche in relazione alla misura dei rifiuti prodotti.

¹⁷ Trovato S. (2003), Tariffa rifiuti fuori dal rebus: è entrata tributaria. Il Sole 24 Ore.

Ciò detto, nella comune accezione il termine Tariffa indica il prezzo (o il corrispettivo) di un bene o di un servizio fornito da un'impresa pubblica (normalmente in regime di monopolio) o da un'impresa privata soggetta a regolamentazione pubblica, liberamente richiesto a fronte di un contratto di natura privatistica. La Tassa, invece, si configura da un punto di vista economico quale prelievo legato all'emanazione di un atto o di un provvedimento amministrativo; essa rappresenta il contributo che ogni cittadino, o soggetto economico, deve corrispondere a fronte di una spesa sostenuta dall'Ente del quale il soggetto è tenuto ad avvalersi. Dal punto di vista giuridico è un tributo, cioè un'obbligazione avente come presupposto la funzione di un servizio pubblico o l'emanazione di un atto amministrativo, applicato, quindi, secondo il criterio della controprestazione. I tratti fondamentali della Tassa rispetto alle altre prestazioni patrimoniali sono:

- Autoritatività del prelievo: il pagamento prescinde dalla volontà del cittadino;
- Posizione di supremazia dell'Ente impositore rispetto al privato;
- Previsione di un adeguato apparato sanzionatorio e di poteri di controllo in favore del soggetto impositore;
- Immediata esecutività degli atti di imposizione;
- Esclusione dall'Iva;
- Giurisdizione delle Commissioni Tributarie.

Ciò detto, quindi, anche così come è oggi concepita, la Tariffa ha più le sembianze della Tassa che di un corrispettivo di un servizio. Di rilievo è, al proposito, il tema della soggettività attiva: i commi 9 e 13 Art. 49 D.Lgs. 22/97 sanciscono che “la Tariffa è applicata dai soggetti gestori nel rispetto della convenzione e del relativo disciplinare” ed è ad essi attribuita la relativa riscossione, sia volontaria che coattiva. Siamo di fronte ad una posizione di supremazia dell'Ente impositore rispetto al privato ed è previsto un adeguato apparato sanzionatorio e di poteri di controllo in favore del soggetto impositore; inoltre, tutti gli atti di imposizione hanno immediata esecutività.

Circa la soggettività giuridica passiva, essa è attribuita a chiunque *occupi* oppure *conduca* un locale¹⁸. Quindi, il presupposto non è la produzione di rifiuti e non v'è correlazione tra pagamento ed effettiva fruizione del servizio (almeno per la parte fissa; per quella variabile ciò è vero solo nei casi in cui non si utilizzano sistemi puntuali di pesatura). Deve essere evidenziato, peraltro, che non vi sono particolari differenze con il presupposto della tassa, regolamentato dall'Art. 62 del D.Lgs. 507/93: *La tassa è dovuta per l'occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti...* (a parte la differenza tra conduzione e detenzione).

¹⁸ D.Lgs. 22/97 - Art. 49 c. 3: *La Tariffa deve essere applicata nei confronti di chiunque occupi oppure conduca locali, o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale.*

La Tariffa è dovuta a fronte di un servizio reso in privativa dai Comuni, ai sensi dell'Art. 21 del D.Lgs. 22/1997; l'utente non può scegliere se utilizzare o meno il servizio pubblico e, peraltro, non può sottrarsi al pagamento del relativo onere. Non è, infatti, identificabile un rapporto sinallagmatico tra prestazione e controprestazione, né sussiste alcun rapporto contrattuale, in quanto il servizio pubblico finalizzato alla tutela ambientale e alla salute pubblica deve essere effettuato a prescindere dalla domanda dell'utente.

La disciplina del servizio è contenuta nel regolamento tecnico deliberato dal Comune ai sensi dell'Art. 21 del Decreto Ronchi, regolamento che non prevede alcuna specifica accettazione da parte dei cittadini e che entra in vigore una volta terminata la procedura amministrativa di adozione. Ciò è fondamentale ai fini del pagamento dell'importo e dell'escussione delle sanzioni, giacché la Tariffa, se rientrasse in un ambito privatistico, presupporrebbe un rapporto di tipo contrattuale o comunque nell'ottica dell'interesse del singolo, che quasi mai è riscontrabile nella gestione dei rifiuti; infatti, l'effettuazione dei servizi in esame risponde ad interessi collettivi sia di livello più basso (come pulizia e del decoro cittadino), sia di livello superiore, come l'interesse generale alla tutela dell'ambiente e alla salute pubblica¹⁹.

Inoltre, la Tariffa è composta da una quota fissa, che deve coprire le spese generali, e da una variabile commisurata, nel caso in cui il Comune abbia adottato opportuni sistemi di quantificazione, alla quantità di rifiuti prodotta. Quindi, relativamente alla parte fissa, la Tariffa non presenta un netto carattere di corrispettività per avvicinarsi, invece, alla struttura dell'imposta. Peraltro, secondo l'interpretazione fornita dalle Finanze (Risoluzione 9 febbraio 1999, n. 16/E), le imprese che provvedono in proprio al recupero (attività non rientrante nella privativa comunale) dell'intera quantità dei rifiuti assimilati prodotti, restano comunque tenute al pagamento della predetta quota fissa, in ragione delle peculiari finalità di essa.

Figura 1.7 - Tratti fondamentali della natura giuridica della Tariffa

Presupposto	Il prelievo non ha origine da alcun contratto, ma è dovuto direttamente per legge e sulla base del medesimo presupposto della Tarsu, cioè "Occupazione" e "Conduzione" di locali
Soggettività giuridica passiva	D.Lgs 22/97 Art. 49 - c. 3: La Tariffa deve essere applicata nei confronti di chiunque occupi oppure conduca locali, o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale
Soggettività attiva	D.Lgs 22/97 Art. 49 - commi 9 e 13 "La Tariffa è applicata dai soggetti gestori nel rispetto della convenzione e del relativo disciplinare" ed è ad essi attribuita la relativa riscossione, sia volontaria che coattiva.
Tipologia di servizio finanziato	La Tariffa è dovuta a fronte di un servizio reso in privativa dai Comuni, ai sensi dell'Art. 21 del D.Lgs. 22/1997. D.Lgs. 22/1997 - Art. 21 c. 1. I Comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 e dell'Art. 23.
Disciplina	La disciplina del servizio è contenuta nel regolamento tecnico deliberato

¹⁹ APAT, ONR (2003), Rapporto Rifiuti.

	dal Comune D.Lgs. 22/1997 - Art. 21 c. 2 I Comuni disciplinano la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità
--	---

Riassumendo, l'ambiguità sulla natura giuridica della Tariffa nasce dalle seguenti peculiarità:

- Obbligatorietà e autoritatività del prelievo;
- Modalità di imputazione e riscossione;
- Attenuazione del principio di controprestazione;
- Prelievo fondato, in molti casi, su presunzioni (così come accadeva per la Tassa rifiuti);
- Assenza del momento negoziale-contrattuale;
- Uso del termine riscossione;
- Possibilità di riscossione volontaria e coattiva tramite ruolo;
- Incasso del tributo ambientale (di certa natura impositiva) per cui non si può prescindere dalla riscossione tramite ruolo;
- Evidenza di una prestazione patrimoniale imposta nel caso dello spazzamento e della pulizia delle aree pubbliche;
- Competenza giurisdizionale;
- Modalità tecniche di tutela dell'utente;
- Posizione di supremazia dell'Ente impositore rispetto al privato;
- Apparato sanzionatorio e poteri di controllo del soggetto impositore;
- Immediata esecutività degli atti di imposizione:

Si osserva che l'esatta definizione della natura giuridica è, sul piano pratico, densa di conseguenze. In particolare ci si riferisce a:

- L'applicazione dell'Iva (che non sarebbe dovuta per una prestazione tributaria);
- La giurisdizione, (Commissioni tributarie o Tribunale ordinario);
- Le questioni relative alla riscossione coatta e alle sanzioni: in una logica contrattuale la somma di risarcimento del danno deve essere accettata da tutte le parti oppure provenire da un provvedimento del giudice.

Considerando che il problema non è di facile definizione e che, come notato, le conseguenze in caso di contenzioso potrebbero essere causa di incertezza della riscossione, provocando problemi gravissimi agli Enti e/o ai Gestori, è auspicabile un intervento del legislatore per chiarire tali difficoltà interpretative e risolvere almeno i problemi relativi al giudice competente (ordinario o tributario) e al regime cui assoggettare il corrispettivo e contenzioso. Inoltre, in caso di scelta per il regime tariffario, dovrebbero anche essere chiarite le modalità di riscossione coatta e di applicazione delle sanzioni (o, meglio, delle penali).

Ancorché possa apparire più razionale e giustificata, anche sul piano pratico, la natura tributaria, vi sono state una serie di pronunce di varie istituzioni preposte che, dando pareri limitati e non organici oltre che contrastanti, non hanno certo aiutato a chiarire la situazione. Citiamo, a tal fine, la Commissione tributaria

regionale di Venezia, sezione 33[^], con la sentenza n. 105 del 14 novembre 2002, che ha giudicato sul ricorso proposto da un utente del servizio, riformando nel merito la sentenza emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Padova, la quale aveva affermato anch'essa la propria giurisdizione. Nel caso esaminato, l'impugnativa era stata proposta avverso le fatture di pagamento emesse dal Comune, per errata attribuzione della categoria nella quale era stata inquadrata l'attività esercitata; quello che rileva ai nostri fini è che, seppur indirettamente, ritenendosi competente, la suddetta Commissione si è pronunciata sulla natura giuridica della Tariffa ritenendola un tributo. Di parere esattamente opposto è l'Agenzia delle entrate che, con risoluzione n. 25/E del 5 febbraio 2003, si pronuncia in merito all'applicazione dell'Iva e chiarisce la questione relativa alla natura giuridica della Tariffa²⁰. Muovendo dall'analisi della natura dei presupposti impositivi, afferma che, sotto entrambi gli aspetti, la Tariffa non può essere considerata di natura tributaria e, pertanto, conferma la natura di corrispettivo e l'applicazione dell'Iva:

- Per quanto riguarda il presupposto oggettivo, conferma che, come in passato chiarito dal Ministero delle Finanze con le circolari n. 256 del 1998 e n. 111 del 1999, la Tariffa di igiene ambientale non ha natura tributaria;
- Per quanto riguarda il presupposto soggettivo, la Tariffa si configura come un corrispettivo, così come si rileva dall'Art. 49 del D.Lgs. 22/97, nella convinzione che l'espletamento del servizio avvenga secondo regole di diritto comune.

Dunque, pur essendo condivisibili le argomentazioni a favore della natura giuridica tributaria, sarebbe necessaria un'espressa previsione normativa che chiarisca quantomeno gli aspetti rilevanti²¹. In tal senso si esprime la Commissione di Studio per il Decentramento Fiscale presieduta da F. Gallo, che al riguardo precisa che la Tariffa, nella tradizione legislativa, non è che lo strumento normativo di determinazione della misura del tributo. Ad avviso della Commissione *“è la obbligatorietà del servizio di raccolta dei rifiuti che va fermamente ribadita, tanto per il Comune che di regola deve istituirlo in regime di privativa, quanto per i cittadini che, salve eccezioni (rifiuti nocivi e industriali non assimilabili) devono domandarlo. Il prelievo imposto per il finanziamento del servizio, comunque lo si chiami, partecipa dunque dei caratteri che la dottrina ha sempre attribuito alla Tassa. Ciò non impedisce di dargli un altro nome: si tratta di stabilire in quale modo si intende di regolare il servizio”*.

1.5 - Le nuove normative: la delega ambientale

Un ulteriore aspetto che va considerato nel proporre modifiche in materia di transizione da Tassa a Tariffa riguarda il tema della delega al Ministro dell'Ambiente circa la riforma del complessivo assetto normativo in materia ambientale. Il Legislatore, infatti, preso atto della necessità di mettere ordine in

²⁰ Lovecchio L. (2003), Alla Tariffa sui rifiuti si applica l'IVA? Dalle Entrate la prima risposta ufficiale, Ambiente & Sicurezza, Ed. Il Sole 24 Ore.

²¹ Iovinelli V. (2003), Rivista dei tributi locali, n.1 anno 2003.

un contorto articolato di norme in materia che negli anni si sono succedute, sta provvedendo a definire i principi cui il Governo dovrà attenersi nell'emanazione del decreto legislativo sulla riforma del diritto ambientale. È, infatti, in corso di approvazione, la "Delega per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"²². In tal modo si dovrebbe ridurre l'elevato grado di incertezza con cui deve confrontarsi giornalmente l'operatore del settore e, nel contempo, valorizzare e tutelare il bene ambiente. In tal senso, si pone, nel disegno di legge-delega, la previsione di istituire nuovi organi, quali:

- Una commissione di 24 esperti nominata dal Ministro dell'Ambiente;
- Una segreteria tecnica di 21 membri;
- Un Istituto di alti studi ambientali dotato di un consiglio di amministrazione di 5 membri e di un comitato scientifico di 5 membri.

Si è inoltre proceduto ad indicare le linee di intervento nella regolamentazione della gestione dei rifiuti. In particolare, si prevede:

- La razionalizzazione del sistema di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, mediante la definizione di ambiti territoriali di adeguate dimensioni all'interno dei quali sia garantita la costituzione del soggetto amministrativo competente;
- Il graduale passaggio allo smaltimento secondo forme diverse dalla discarica e la gestione affidata tramite procedure di evidenza pubblica;
- L'attribuzione al presidente della Giunta regionale dei poteri sostitutivi nei confronti del soggetto competente che non abbia provveduto ad espletare le gare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al c. 1, tramite la nomina di commissari *ad acta* e di poteri sostitutivi al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio senza altri obblighi nel caso in cui il presidente della Giunta regionale non provveda entro quarantacinque giorni;
- Possibili deroghe, rispetto al modello di definizione degli ambiti ottimali, laddove la Regione predisponga un piano regionale dei rifiuti che dimostri l'adeguatezza di un differente modello per il raggiungimento degli obiettivi strategici previsti;
- Di assicurare tempi certi per il ricorso a procedure concorrenziali come previste dalle normative comunitarie e nazionali e definire termini certi per la durata dei contratti di affidamento delle attività di gestione dei rifiuti
- Di definire le norme tecniche da adottare per l'utilizzo obbligatorio di contenitori di rifiuti urbani adeguati, che consentano di non recare pregiudizio all'ambiente nell'esercizio delle operazioni di raccolta e recupero dei rifiuti nelle aree urbane;

²² Contraddistinta dai numeri 1798 (Camera) e 1753 (Senato), il disegno di legge è stato approvato dalla Camera il 2 ottobre 2002 e dal Senato con modificazioni il 14 maggio 2003. Nuovamente modificato dalla Camera il 15 ottobre 2003, è stato assegnato alla 13^a commissione Territorio, ambiente, beni ambientali in sede referente in data 23 Ottobre 2003.

- Di assicurare una maggiore certezza della riscossione della Tariffa sui rifiuti urbani, anche mediante una più razionale definizione dell'istituto. Il dichiarato intento di definire in modo più razionale l'istituto evidenzia, da un lato, come il Legislatore abbia preso atto delle problematiche riscontrate nelle applicazioni sperimentali della Tariffa sui rifiuti, dall'altro, la volontà di eliminare ogni possibile dubbio relativo a:
 - censure di incostituzionalità di un prelievo ibrido,
 - difficoltà gestionali in mancanza del regime tributario (poteri di controllo, atti autoritativi, inapplicabilità delle sanzioni proporzionali previste per la Tarsu e per i tributi in genere),
 - aggravio in molti casi improvviso del carico sugli utenti nei Comuni che presentano un basso tasso di copertura dei costi integrali,
 - applicazione di sanzioni,
 - riscossione coatta,
 - applicazione dell'Iva.

1.6 - La privativa comunale e la raccolta differenziata

L'Art. 21 del Decreto Legislativo 22/97, nell'ambito delle competenze dei Comuni, prevede al primo comma che *"I Comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 1 e dell'Art. 23"*. Il secondo comma, invece, assegna ai Comuni il compito di disciplinare *"l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento sulla base dei criteri fissati ai sensi dell'Art. 18, c. 2, lettera d)"*. Tuttavia, non avendo ancora lo Stato determinato i suddetti criteri, i Comuni continuano ad applicare quelli di cui al Deliberazione del 27/07/84²³.

In questo quadro è intervenuta la L.179/2002 (c.d. Collegato verde alla legge finanziaria per il 2002), che all'Art. 23 della c. 1 lett. e), ha disposto l'abrogazione della privativa comunale relativa all'attività di recupero dei rifiuti urbani, a partire dal 1° gennaio 2003, confermando l'esclusione per i rifiuti speciali assimilati agli urbani avviati effettivamente a recupero, sostituendo l'originario disposto del c. 7, Art. 21 D.Lgs 22/97 con il seguente; *"la privativa di cui al c. 1 non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani ed assimilati, a far data dal 1° gennaio 2003"*.

Per le utenze domestiche, l'assimilazione e, quindi, la gestione in privativa, hanno valore solo per i rifiuti avviati allo smaltimento e, così come previsto dalla circolare ministeriale n. 119/E del 7.5.98 *...appare utile evidenziare che nonostante la dichiarata assimilazione, l'operatore economico può sottrarsi alla privativa comunale di cui all'Art. 21, c. 7, del D.Lgs. n. 22/97 e quindi alla tassazione (totalmente o parzialmente), qualora dimostri di avviare effettivamente e correttamente al recupero, in tutto o in parte, i rifiuti assimilati. Parimenti il Comune dovrà prevedere, nel regolamento o nella Tariffa, la possibili-*

²³ Disposizioni per la prima applicazione dell'Art. 4 del DPR 10 settembre 1982 n. 915. Gazzetta ufficiale suppl. ord. N. 253 del 13/09/1984

tà di percentuali di sgravio o rimborso a seconda dell'entità dei rifiuti avviati al recupero, come già chiarito con la citata circolare n. 95/E del 22 giugno 1994 per le riduzioni tariffarie in caso di avvio al recupero dei "residui". Le direzioni regionali delle entrate cureranno con ogni possibile urgenza la diffusione della presente circolare presso i comuni compresi nelle proprie circoscrizioni."

Per la raccolta degli assimilati, la dottrina, anche alla luce delle considerazioni espresse nella sopraccitata circolare esplicativa, è stata sempre compatta nel considerare liberalizzate entrambe le attività (raccolta e recupero), stabilendo che il produttore di rifiuti speciali assimilati agli urbani possa decidere liberamente a chi affidare i propri rifiuti, se questi vengono avviati al recupero. Non è chiaro in che modo, ed entro quale ambito, sia stata disposta l'abrogazione della privativa per le attività di recupero di rifiuti urbani. Infatti, per quanto riguarda le utenze domestiche e quindi i rifiuti urbani all'origine, vi sono due possibili interpretazioni, anche se in entrambe i problemi applicativi sono numerosi e di difficile soluzione²⁴.

In base alla prima interpretazione si può sostenere che l'attività sottratta alla privativa comunale sia esclusivamente quella del recupero dei rifiuti urbani ed assimilati. Tale interpretazione si basa sul dettato letterale della norma che fa esplicito riferimento alla sola attività di recupero, nonché sull'interpretazione congiunta di altri articoli dello stesso Decreto Ronchi e di altre norme rimaste immutate che dispongono l'obbligo per il servizio pubblico di effettuare la raccolta ed il trasporto dei rifiuti urbani, da gestire secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità. Non sono chiare, però, le modalità con cui tale nuovo modello possa essere realizzato né quali siano le differenze con il sistema prevalente, presupposte, peraltro, dalla indicazione di una data (sopraccitato c. 7 - a far data dal 1 gennaio la privativa...). Non è chiaro, inoltre, come possa essere effettuato il passaggio del rifiuto dal produttore al soggetto che, sul libero mercato, effettua il recupero del rifiuto, né le modalità gestionali del recupero liberalizzato, giacché numerose sono le difficoltà applicative che rendono praticamente impossibile liberalizzare il recupero senza liberalizzare anche la raccolta.

La seconda interpretazione prevede che, se il legislatore ha deciso di ridurre la privativa comunale, deregolamentando l'attività di recupero, si dovrebbero considerare liberalizzate anche le attività funzionalmente connesse ad essa e quindi, nel caso specifico, le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani. A conferma di tale possibile interpretazione si può citare il caso della raccolta degli assimilati, da sempre interpretato in dottrina, anche sulla base della sopraccitata circolare ministeriale n. 119/E del 7.5.98, nel senso che il produttore di rifiuti speciali assimilati agli urbani può decidere liberamente a chi affidare il rifiuto prodotto, purché venga avviato al recupero. Questa interpretazione, però, sarebbe palesemente in contrasto con gli Artt. 23 e 24 dello stesso D.Lgs. 22/97 che prevede la Gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali nei quali "I

²⁴ Albertazzi B. (2002), L'esclusione della privativa comunale sul recupero dei rifiuti urbani. Corso di formazione "Abolizione della privativa comunale per il recupero dei rifiuti e collegato verde alla Legge Finanziaria", Federambiente, Roma, 21/11/2002.

Comuni organizzano la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza, di efficacia e nei quali deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime". Infatti, si creerebbero seri problemi oltre che sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, anche sulla gestione degli aspetti economici ad essi correlati, quali ad esempio un notevole aumento del numero di operatori, una maggiore frammentazione del mercato ed una conseguente diminuzione dell'efficienza sia dal punto di vista economico che ambientale; è da sottolineare che il mancato raggiungimento degli obiettivi è legato ad una maggiorazione dell'ecotassa prevista dalla legge 28 dicembre 1995, n.549, la cui entità è già stata fissata da alcune leggi regionali.

Tale situazione potrebbe generare un vero e proprio caos nella raccolta dei rifiuti, con il rischio di creare seri ostacoli alla organizzazione e alla gestione integrata, ed inoltre andrebbe in contrasto con i sempre richiamati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Ciò comporterebbe per il Comune maggiori costi

- Per il difficile controllo della regolarità dell'avvio al recupero dei rifiuti di ogni utenza domestica;
- Per il riconoscimento dell'eventuale sconto;
- Per le interferenze organizzative tra servizio pubblico e servizio privato;
- Per le difficoltà di dimensionare adeguatamente il servizio pubblico soggetto a diminuzioni o aumenti imprevedibili delle utenze domestiche che si sottraggono alla privativa;
- Per il fatto che comunque dovrebbe garantire l'igiene ed il decoro senza conoscere preventivamente le quantità di rifiuti in gioco.

Lo stesso DDL di delega al governo per il riordino della normativa ambientale, sembra orientare la gestione in una direzione opposta: *"razionalizzare il sistema di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, mediante la definizione di ambiti territoriali di adeguate dimensioni all'interno dei quali siano garantiti lo smaltimento secondo forme diverse dalla discarica e l'unicità della gestione, affidata tramite procedure di evidenza pubblica"*.

Con specifico riferimento alla Tariffa per lo smaltimento dei rifiuti, il c. 14 D.Lgs. 22/97 - Art. 49 prevede che *"Sulla Tariffa è applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostra di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi"*. È evidente che, non essendo prevista tale ipotesi per le utenze domestiche, non dovrebbe essere riconosciuta alcuna riduzione in caso di avvio al recupero diretto (cioè senza passare per la privativa, ammesso che sia possibile) e, quindi, verrebbe meno anche l'eventuale vantaggio conseguibile dal produttore.

* * *

Su questo punto si tornerà più avanti, in particolare nel capitolo 6, ove si evidenzierà il tema della definizione del perimetro di applicazione della Tariffa ove il tema dell'estensione della privativa ha una significativa incidenza.

Capitolo 2

GLI OBIETTIVI DELLA TRANSIZIONE DA TASSA A TARIFFA

Capitolo 2

Gli obiettivi della transizione da Tassa a Tariffa

2.1 – Obiettivi e struttura del capitolo

In questo capitolo si esaminano gli aspetti relativi alle caratteristiche e agli obiettivi che hanno condotto alla riforma tariffaria, non solo in un'ottica ambientale ma anche economica. Partendo dagli obiettivi di incentivazione dei comportamenti corretti dei cittadini, in un'ottica di prevenzione della produzione dei rifiuti e dell'incremento della raccolta differenziata, si è proceduto ad un'analisi degli obiettivi di natura economica, come l'efficienza del Gestore mediante l'utilizzo di meccanismi di regolamentazione tipo Price Cap e Ror, l'equità, la trasparenza e lo snellimento delle competenze degli uffici comunali. Ciò anche allo scopo di sviluppare delle riflessioni sul grado di conseguimento e di conseguibilità di detti obiettivi.

2.2 – Obiettivi dell'introduzione della Tariffa

La qualità ispiratrice della riforma tariffaria è sicuramente quella di garantire la massima tutela ambientale, la minimizzazione degli impatti ed il rispetto dei principi di derivazione comunitaria in materia. Non dobbiamo trascurare, però, un altro aspetto, non meno importante: ci si riferisce agli obiettivi di incentivazione all'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità delle gestioni, con il fine ultimo di integrare il complesso delle finalità in un'ottica comune, tesa a garantire lo sviluppo sostenibile. Non va poi dimenticato che il sistema di tariffazione introdotto da Ronchi, si propone, nel quadro della modernizzazione del sistema, di promuovere forme di innovazione tecnologica ed organizzativa, con particolare riguardo alle attività di recupero, di energia e di materia, indicati nelle come prioritarie nelle gerarchie comunitarie di intervento.

In generale, gli obiettivi di cui si tiene conto nel decidere le modalità di finanziamento di un servizio pubblico ambientale possono essere classificati in cinque categorie principali (si veda anche la figura 2.1):

- 1) Sostenibilità ambientale, tesa a garantire la crescita di comportamenti virtuosi al fine di tutelare maggiormente l'ambiente;
- 2) Sostenibilità economica, al fine di ottenere un equilibrio tra entrate e costi del servizio e la copertura dei finanziamenti degli investimenti necessari alla industrializzazione del settore;
- 3) Equità contributiva, perché è auspicabile che si paghi per un servizio effettivamente erogato e goduto e che i costi siano trasparenti;
- 4) Efficienza allocativa, produttiva e dinamica, incentivando cioè le imprese alla ricerca di una maggiore produttività, sostenendo lo sviluppo imprenditoriale ma garantendo qualità, universalità e continuità della prestazione;

- 5) Semplificazione amministrativa, introducendo una maggiore chiarezza, accettabilità e semplicità per gli utenti e di conseguenza la minimizzazione dei costi amministrativi e lo snellimento burocratico dei servizi Comunali.

Di seguito esaminiamo dapprima i razionali ambientali e, quindi, quelli economici che hanno determinato l'introduzione della Tariffa, sviluppando delle riflessioni sul grado di raggiungimento.

2.3 – I razionali ambientali

La logica ispiratrice della riforma tariffaria muove dall'obiettivo generale di minimizzare gli impatti e di migliorare l'efficienza ambientale. Ciò, superando la logica forfetaria della Tassa che rappresenta un disincentivo alla riduzione della produzione di rifiuti e all'applicazione della gerarchia degli interventi. La stessa Commissione Europea nella Comunicazione "Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti" Bruxelles, 27.5.2003, prevede che, *"Una delle opzioni possibili per incoraggiare la raccolta differenziata e, in misura minore, la prevenzione quantitativa dei rifiuti è l'introduzione di sistemi di tariffazione"*. I sistemi PAYT ("paghi quanto butti"), prevedendo l'imposizione di Tariffe basate sul volume o sulla quantità di rifiuti conferiti, incentivano i cittadini a ridurre la quantità di rifiuti residui e ad incrementare i conferimenti di raccolta differenziata (a Tariffa inferiore o nulla), stimolando il riciclo dei rifiuti urbani solidi. La Commissione ha, peraltro, svolto una ricerca che analizza gli aspetti generali, gli stimoli, gli ostacoli e le potenzialità dei sistemi PAYT, che si conclude con una guida ad uso dei responsabili decisionali e delle Amministrazioni locali in modo da permettere una efficace introduzione²⁵.

La Tariffa come strumento per orientare i comportamenti dei cittadini

La Tariffa introdotta dal Decreto Ronchi, quindi, attua il principio di matrice comunitaria "chi inquina paga", sulla base del quale colui che produce il rifiuto è tenuto a garantire il pagamento del corretto smaltimento. La prima modifica sostanziale è legata al superamento dell'impostazione essenzialmente patrimoniale utilizzata nell'applicazione della Tassa (basata sulla superficie degli immobili e quindi sulla capacità contributiva). Tale impostazione era inadeguata a premiare i comportamenti virtuosi delle utenze impegnate in azioni di riduzione dei rifiuti e di raccolta differenziata; e inoltre, a parità di superficie, i nuclei abitativi a bassa densità familiare che notoriamente producono una quantità di rifiuti minore, erano penalizzati. Non va dimenticato tuttavia che la norma che regolava (o forse sarebbe meglio dire, regola, visto che è tutt'ora in vigore) l'istituto della Tarsu, avrebbe consentito sistemi di commisurazione alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta. Tale facoltà è rimasta tuttavia inapplicata.

²⁵ Il progetto è consultabile su Internet all'indirizzo <http://www.payt.net>. Si veda anche il capitolo 5 ove si esaminano le esperienze internazionali.

Figura 2.1. – Obiettivi e razionali della transizione a Tariffa

OBIETTIVO	RAZIONALI	
	AMBIENTALI	ECONOMICI
<p>SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE Trasformare un tributo in uno strumento economico con finalità ecologicamente virtuose</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsabilizzazione utenza ▪ Attuazione gerarchia ▪ Incremento raccolta differenziata ▪ “Chi inquina paga” 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riduzione costi di smaltimento ▪ Ricavi dai materiali recuperati
<p>SOSTENIBILITÀ ECONOMICA Copertura integrale dei costi Finanziamento del servizio tramite Tariffa Copertura degli investimenti</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investimenti in nuove tecnologie ▪ Tutela ambientale e cleaner technologies 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Limitazione dell’illusione fiscale ▪ Riequilibrio della fiscalità locale
<p>EQUITÀ CONTRIBUTIVA Si paga per il servizio effettivamente ricevuto</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Equità ▪ correzione dei sussidi incrociati ▪ Responsabilizzazione delle utenze
<p>EFFICIENZA Price cap Dettaglio costi e metodologia univoca di rilevazione</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Emersione costi sommersi ▪ Controllo di gestione del sistema ▪ Recupero produttività ▪ Benchmarking ▪ Trasparenza affidamenti ▪ Riduzione asimmetrie informative
<p>SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA L’Ente locale mantiene il ruolo di indirizzo e controllo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controllo di progettazione servizio e tecnologie di gestione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riduzione fiscalità ▪ Alleggerimento del bilancio ▪ Svincolo di risorse umane ed economiche

Appare chiaro che la commisurazione della Tariffa alla quantità di rifiuto conferito induce nella cittadinanza aspettative di riduzione dei costi. Tuttavia, come vedremo più avanti, la mancanza di sistemi di rilevazione adeguati e a costi accessibili, la difficoltà a trovare dei meccanismi di misurazione oggettivi, e il rischio di *free riding* e di *illegal dumping* limitano fortemente quelle possibilità di riduzioni tariffarie che possano essere di effettivo impulso alla riduzione della produzione di rifiuti.

A ciò si aggiunga che una quota rilevante del costo del servizio (circa 70%-80%) ha natura di costo fisso, indipendente dalla quantità di rifiuto conferito. Solo la quota residua dipende effettivamente dalle quantità conferite; appare perciò evidente che, nel breve periodo, l'eventuale sconto ottenuto potrebbe essere irrilevante e non incentivare la riduzione della produzione. A tal fine è forse più importante una corretta campagna di informazione e sensibilizzazione nei confronti delle utenze, che dovrebbero essere convinte a ridurre i conferimenti di rifiuti avviati a smaltimento, indipendentemente dalla congruità della riduzione.

Obiettivi di prevenzione

Se l'obiettivo, dunque, della riforma tariffaria consiste nella diminuzione della quantità di rifiuti prodotta, già gli elementi indicati si configurano come ostacoli di difficile superabilità. Più in generale, vanno segnalati i seguenti aspetti:

- Difficoltà incontrate nell'applicazione della normativa precedente, in particolare il D.Lgs. 507/93 (ricordiamo che la stessa Tarsu, seppur in modo diverso rispetto al sistema attuale, prevedeva la possibilità di commisurare il pagamento alla quantità di rifiuti prodotti);
- Dipendenza da altre variabili dei comportamenti dei cittadini (coscienza ambientale, senso civico, ecc.);
- Modesto sviluppo delle tecnologie di misurazione dei rifiuti prodotti;
- Mancata valutazione del rapporto costi/benefici dell'implementazione di un sistema di misurazione dei conferimenti, anche alla luce della potenziale scarsa rilevanza della parte variabile rispetto alla parte fissa;
- Notevole dipendenza da modalità gestionali e diversità strutturale riscontrabili nelle varie realtà nazionali (strutture verticalizzate e densamente abitate delle città piuttosto che insediamenti a prevalente sviluppo orizzontale, insediamenti rurali, ecc.).

Incentivazione della raccolta differenziata

Lo stimolo alla raccolta differenziata è senza dubbio uno degli obiettivi fondamentali della riforma, peraltro spesso disatteso dagli stessi Enti locali. Per rendere attrattivo il conferimento differenziato da parte delle famiglie e delle imprese si dovrebbero trasferire i benefici economici erogati dal sistema CONAI a coloro che effettivamente conferiscono rifiuti riciclabili di buona qualità. Anche qui il problema della misurazione dei rifiuti conferiti costituisce un ostacolo difficilmente superabile se non per le grandi utenze, che hanno circuiti di riciclo diversi e spesso privati.

Tale impostazione deriva dal fatto che, quando vi furono i primi tentativi di introduzione di sistemi di raccolta differenziata, era opinione comune che questa avrebbe fatto aumentare i costi di gestione, rendendo così inutile pensare a sistemi premianti. In realtà, non è dimostrato che la raccolta differenziata, comporti inevitabilmente un incremento del costo del servizio; al contrario, come dimostrano studi recenti, l'integrazione della raccolta differenziata con la raccolta del secco residuo ha portato in numerose esperienze al contenimento dei costi²⁶.

In ogni caso, il c. 10 Art. 49, D.Lgs 22/97 prevede espressamente che *"Nella modulazione della Tariffa sono assicurate agevolazioni per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni, ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio che resta a carico dei produttori e degli utilizzatori"*.

Nel complesso, si ritiene che l'introduzione della Tariffa non sia destinata a produrre vantaggi ambientali significativi, anche se in teoria potrebbe essere vero il contrario. Scarso incentivo economico per i produttori di rifiuti, elevata incidenza dei costi fissi, difficile misurabilità dei rifiuti tal quale conferiti, difficile misurazione dei rifiuti riciclabili conferiti sono tutti elementi che vanno a sostegno della tesi indicata.

2.4 - I razionali economici

Come già accennato in precedenza, le politiche di tutela ambientale si sono evolute a partire dagli anni '80, passando da un approccio di tipo *command and control* all'uso sempre maggiore di strumenti economici e fiscali, finalizzati a ristabilire un equilibrio di mercato che rifletta un'allocazione efficiente delle risorse. Le nuove teorie considerano, infatti, l'applicazione degli strumenti economici e fiscali di fondamentale importanza per il raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale basati sullo sviluppo sostenibile. Gli obiettivi di carattere economico della riforma tariffaria sono da ricondurre ai seguenti aspetti:

1. Garantire il rispetto dei principi di equità, per cui paga per il servizio chi effettivamente ne usufruisce;
2. Promuovere la definitiva industrializzazione del settore;
3. Migliorare l'efficienza produttiva e allocativa, garantendo un servizio pubblico di qualità;
4. Stimolare la gestione sovracomunale per sfruttare appieno le economie di scala e di scopo e stimolare innovazione e progresso tecnologico.

Finanza degli enti locali

L'introduzione della Tariffa segna il passaggio ad un tipo di gestione in cui gli Enti locali assumono un ruolo decisivo, non limitandosi sic et simpliciter alla fornitura (diretta o indiretta) del servizio ma dovendo individuare e perseguire obiettivi di gestione strategica e di qualità, e potendo predisporre modelli ge-

²⁶ Ricci M., Francia C. (2003), Gestione integrata dei rifiuti urbani: analisi comparata dei sistemi di raccolta, Federambiente.

stonali e tariffari diversamente modulati sulla base delle esigenze e delle caratteristiche socio-economiche proprie del territorio. Inoltre, l'efficienza dei Gestori, l'equità e la congruità del corrispettivo richiesto ai cittadini dovrebbero essere garantiti dalla circostanza che la competenza nella determinazione delle Tariffe è riservata ai Comuni. Sotto altro profilo, viene meno il rapporto di finanza derivata tra Gestori ed Enti locali, configurandosi una relazione diretta tra i primi e gli utenti.

A ciò va aggiunta l'ulteriore considerazione che la pressione fiscale a carico dei cittadini potrebbe, nel complesso, rimanere invariata, giacché la Tariffa, imponendo la copertura integrale dei costi, dovrebbe permettere di ridurre (a regime) le aliquote di altre imposte con le quali precedentemente venivano finanziati i servizi in parola, realizzando così una sorta di compensazione tra le diverse imposte. La Tariffa, inoltre, introduce elementi di sussidiarietà, consentendo agli Enti locali di predisporre modelli gestionali e tariffari sulla base delle esigenze e delle caratteristiche socio-economiche proprie del territorio.

Liberalizzazione dei servizi pubblici

Come abbiamo osservato nel capitolo 1, il servizio di igiene urbana, così come tutti gli altri servizi pubblici locali, è attualmente interessato da una riforma volta a liberalizzare il settore introducendo processi di privatizzazione e di regolazione economica. L'ottica, quindi, è di introdurre anche a livello locale elementi di concorrenza nel mercato, dove questa è possibile ed economicamente opportuna (come, ad esempio, nella fase di raccolta dei rifiuti assimilabili, nella raccolta differenziata, ecc.); e di affidarsi ai meccanismi di selezione, come le gare, dove permangono condizioni di monopolio (come la raccolta dei rifiuti e la gestione degli impianti di smaltimento). In tal modo si migliorano le performance aziendali e si consente alle utenze (almeno quelle non domestiche e limitatamente ai rifiuti avviati al recupero) di svincolarsi dal servizio pubblico di igiene urbana

Copertura integrale dei costi

I Comuni finanziano il servizio di igiene urbana attraverso il bilancio. Nel caso di gestione in economia e per le gestioni pubbliche, a cui il servizio è affidato in via diretta, il Comune provvede direttamente alla copertura delle spese con un criterio a piè di lista, mentre per quelle private che hanno ottenuto la concessione tramite meccanismi di gara il corrispettivo è definito dalla stessa gara.

Il D.Lgs. 22/97 all'art 49 prevede che: *“I costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico, sono coperte dai Comuni mediante l'istituzione di una Tariffa”. “La Tariffa di riferimento costituisce la base per la determinazione della Tariffa nonché per orientare e graduare nel tempo gli adeguamenti tariffari derivanti dall'applicazione del presente decreto”.*

Appare utile evidenziare che, oltre alla copertura dell'intero costo del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani (la Tarsu doveva coprire almeno il 50% dei

costi), nella nuova articolazione tariffaria, il costo del servizio comprende anche componenti (spazzamento, costi comuni, amministrativi, di accertamento, di riscossione, di contenzioso) che in precedenza non erano compresi e che, secondo nostre stime, si aggirano tra il 15% e il 30% dei costi complessivi. In realtà, non esistono dati certi in merito alla percentuale di copertura applicata, in quanto, a partire dal 1994, non è più obbligatoria la certificazione dei livelli di copertura dei costi sostenuti e non sono mai state definite univocamente e con precisione le modalità di rilevazione. La figura 2.2, che rappresenta in certa misura il punto di partenza dell'applicazione della Tariffa, riporta il gettito della Tarsu nel 1994; si nota come in alcune Regioni la copertura dei costi era superiore al 80%.

Come detto, la precedente normativa imponeva che il prelievo coprisse almeno il 50% del costo complessivo del servizio; la parte restante veniva sostenuta con altre risorse comunali (per lo più l'Ici) generando il fenomeno dell'“illusione fiscale”. I cittadini, infatti, erano chiamati a finanziare il servizio di igiene urbana, oltre che in qualità di fruitori del servizio anche in qualità di proprietari degli immobili.

Figura 2.2: Gettito della Tarsu e dei costi per Regioni, 1994

Regione	Imposta Netta (Lit)	Imposta Pro-Capite (Lit)	Costo del Servizio (Lit/Abit.)	Copertura dei costi (%)
Piemonte	351.035.218.789	83.200	154.256	53,9
Valle D' Aosta	192.421.266.290	75.820	118.739	63,8
Lombardia	1.162.565.838.558	133.440	179.127	74,5
Trentino A. A.	61.987.784.277	75.184	101.569	73,9
Veneto	358.461.574.592	82.318	150.883	54,5
Friuli V. G.	91.804.992.717	78.426	110.030	71,3
Liguria	225.582.016.741	136.748	167.020	81,9
Emilia Rom.	499.568.173.281	128.020	168.753	75,9
Toscana	407.916.310.210	115.995	132.308	87,7
Umbria	79.383.271.276	98.220	143.327	68,5
Marche	105.381.134.982	76.160	112.262	67,8
Lazio	616.013.064.243	12.776	139.893	86,3
Abruzzo	82.775.683.563	71.456	127.610	56,0
Molise	17.083.926.982	58.987	64.766	91,1
Campania	458.218.166.344	84.821	159.301	53,2
Puglia	303.772.313.601	76.114	163.937	46,4
Basilicata	33.966.391.003	61.224	108.383	56,5
Calabria	106.960.585.854	52.967	97.742	54,2
Sicilia	264.603.677.972	60.558	126.119	48,0
Sardegna	97.613.162.660	65.337	115.691	56,5

Fonte: ENEA/Nomisma (1999)

Riassumendo, le ragioni principali dell'aumento dei costi per le utenze sono relativi alle seguenti problematiche:

- Il costo dello spazzamento delle strade, oggi incluso al 100%, poteva essere dedotto in una percentuale compresa tra il 5 ed il 15%;
- Il livello di copertura dei costi deve essere totale;
- Nel calcolo del costo del servizio non venivano inclusi oneri da coprirsi con la Tariffa stimabili intorno al 2-4% (ad es. costi amministrativi, di accertamento e contenzioso, costi per il personale tecnico impiegato nella gestione amministrativa del servizio, quote di costi comuni);
- I costi d'uso del capitale (così come definiti dal DPR 158/99), in molti casi non erano coperti (in special modo nel caso di gestioni dirette);
- I costi di smaltimento in discarica non includevano gli oneri di gestione post-operativa trentennale divenuta obbligatoria con l'entrata in vigore del D.Lgs. 36/2003;
- In caso di gestione in economia, la Tarsu comprendeva l'Iva solo sugli acquisti o sulle prestazioni di terzi.

Con il nuovo sistema i Gestori del servizio dovranno uniformarsi ad una univoca metodologia di esposizione dei costi; il risultato consisterà in una maggiore trasparenza che porterà alla luce i costi sommersi che fino ad ora hanno costituito un elemento di distorsione nella quantificazione dei costi complessivi; si ridurrà, di riflesso, l'asimmetria informativa tra Ente locale e Gestore. Le imprese di gestione ed i Comuni dovranno sottostare a precise regole di esposizione dei costi che, anche se non perfettamente applicabili a tutte le realtà, daranno comunque il vantaggio di poter più facilmente ed oggettivamente valutare efficienza, efficacia ed economicità delle prestazioni erogate incoraggiando la ricerca di produttività e la concorrenzialità.

Importante la previsione del c. 10 del più volte citato Art. 49, D.Lgs. 22/97 per cui è assicurata la gradualità degli adeguamenti derivanti dalla applicazione del presente decreto, ciò significando che è importante prevedere la copertura integrale dei costi, ma non è necessario averla già ottenuta quando si applica la Tariffa.

Obiettivi di efficienza

Un altro elemento caratterizzante della riforma tariffaria consiste nel tentativo di introdurre meccanismi di incentivazione per i Gestori, i quali dovrebbero essere spinti a migliorare produttività ed innovazione, trasferendo parte dei guadagni agli utenti. Come dimostrato dall'analisi dei Piani finanziari APAT-ONR vi sono delle evidenti differenze nei costi pagati dai cittadini dei diversi Comuni, che lasciano ipotizzare diversi livelli di efficienza delle gestioni: a tal fine, appare utile evidenziare che il costo totale per abitante (aggregazione provinciale) varia dai 41 € di Firenze ai 170 € di Salerno²⁷.

Uno degli obiettivi più importanti, quindi, è proprio quello di spingere verso il raggiungimento dell'efficienza, introducendo, nel calcolo della formula di remunerazione del Gestore, un meccanismo misto di *Price Cap* (tetto ai prezzi) e di *RB-ROR* (*Rate Base - Rate of Return*) che, nell'ottica di risolvere il problema

²⁷ Apat, Onr (2003), Rapporto rifiuti.

della copertura dei costi e di stimolare la realizzazione di nuovi investimenti, copre i costi sostenuti dal Gestore nell'anno precedente e impone un tetto alla crescita dei prezzi per l'anno di riferimento.

In realtà, il *Price Cap* puro prevede un adeguamento in base alla Tariffa adottata nel periodo precedente e non sui costi, al fine di garantire la copertura dei costi e degli investimenti. Il meccanismo di regolazione, utilizzato in combinazione con il *Price Cap*, possiede i caratteri tipici del *Rate Base-Rate of Return*; il *RB-ROR* è opportuno in quei settori derivati da monopoli naturali in cui esiste il problema della copertura dei costi, l'esigenza di stimolare la realizzazione di nuovi investimenti e di monitorare il livello di qualità dei beni/servizi offerti dall'impresa regolata. È evidente che il settore dell'igiene urbana presenta alcune delle problematiche appena illustrate²⁸ anche se non si può correttamente parlare di monopoli naturali anche perché esistono, per molte tipologie d'attività, numerosi e significativi prezzi di mercato a cui riferirsi.

La *Price Cap regulation* è stata introdotta in Gran Bretagna agli inizi degli anni '80 per la regolamentazione della British Telecom²⁹. Il metodo consiste nell'imporre ad un operatore monopolista che il prezzo dei servizi da questo erogati aumenti non più del tasso di crescita dei prezzi al dettaglio (I_p) meno una determinata percentuale annua (X). Questo, almeno teoricamente, dovrebbe stimolare l'impresa ad una maggiore efficienza: se l'impresa riesce a raggiungere una produttività superiore al tasso di recupero specificato in Tariffa (X_n), potrà trattenere i maggiori guadagni fino alla successiva data di regolazione.

Nei rifiuti, il meccanismo in questione, sebbene fondato sul piano teorico, è stato applicato in rarissimi casi per le oggettive difficoltà sia di rilevazione dei parametri economici, sia perché non idoneo a rappresentare la situazione in talune fasi della gestione del servizio ambientale. In particolare, la attività di raccolta dei rifiuti può comportare dei capitali investiti assai contenuti, se non nulli, rendendo scarsamente significativa la applicazione del *RB-ROR*. Ma il punto fondamentale è che un meccanismo fondato sui costi consente di celare livelli di inefficienza che invece sarebbero posti in luce da un approccio che rilevi e consideri i prezzi di mercato.

Obiettivi di equità

Altra distorsione generata dal gettito della "bolletta rifiuti" è legata dal peso dei pagamenti effettuati dalle diverse categorie di utenza. In generale, l'utenza si può suddividere in:

- Utenza domestica (famiglie residenti e non);
- Utenza non domestica (attività economiche, uffici pubblici, ecc).

Si veda per un'estesa trattazione:

²⁸ D'Antoni e Cervini (2001), "Monopolio naturale, concorrenza e regolamentazione", Carocci Editore.

²⁹ Cambini C. (2001), I servizi di igiene urbana: il passaggio dalla Tarsu alla Tariffa. DSPEA - Politecnico di Torino, ICER, Fondazione per l'Ambiente "T. Fenoglio".

In linea generale, a fronte di una produzione stimata intorno al 65-70% del totale, gli utenti domestici coprono mediante la Tarsu e le altre quote addizionali esclusivamente il 50-55% del costo del servizio. Si assiste, quindi, ad un sussidio incrociato tra utenza non domestica, che paga più di quanto dovuto in relazione all'ammontare di rifiuti prodotti, e l'utenza domestica, che invece paga una tassa artificialmente bassa. Pur condividendo il fine sociale della differenziazione di prelievo fiscale, la politica di tassazione adottata andrebbe contro il principio definito a livello comunitario del "chi inquina paga" secondo cui si deve pagare in modo proporzionale al quantitativo di rifiuti prodotti.

Un effetto analogo si realizza considerando le sole utenze domestiche a causa della diversa composizione familiare. Infatti, a parità di superficie abitativa le famiglie più piccole sono chiamate a pagare di più rispetto a quelle più numerose, dato che la Tarsu è una tassa sulla superficie abitata. Ne deriva un ulteriore fenomeno di sussidio incrociato dal momento che le famiglie con appartamenti molto grandi pagheranno in parte quello che è dovuto dalle famiglie con appartamenti più piccoli così come le famiglie meno numerose finiranno per sussidiare quelle più numerose. La figura 2.3 riporta una stima del fenomeno della sussidio tra categorie di utenza su dati del 1997.

Figura 2.3 - Stima del fenomeno del sussidio incrociato.

Tipo di utenti	Rifiuti prodotti in migliaia di t/anno	%	Gettito Tarsu Md. di Lire	%
Domestico	17.000-18.000	65-70	3.500-4.000	50-55
Non domestico	9.000-10.000	30-35	3.200-3.500	45-50
Totale	26.500	100	7.000	100

Fonte: Sbandati e Cima (1999)

Stando così le cose, secondo taluni si violerebbe il principio di equità contributiva, riconosciuto e garantito dalla Costituzione, posto che l'equità andrebbe perseguita sia nella ripartizione dei costi tra utenze domestiche ed utenze non domestiche, sia all'interno della stessa tipologia di utenze. Tale tesi, lecita ed apprezzabile, si fonda tuttavia su un principio a nostro parere considerato in modo semplicistico. Sul punto torneremo, ma prima qui sottolineiamo che il complesso dei costi degli investimenti sostenuti dalla collettività per il servizio ambientale ha motivazioni e strutturazioni non solo (e non tanto) legate alle quantità di rifiuti prodotti bensì alla predisposizione di un sistema infrastrutturale idoneo ad affrontare le questioni ambientali degli agglomerati urbani, assai articolate e complesse.

Trasparenza e snellimento burocratico

L'applicazione della Tariffa con copertura del 100% del Piano finanziario consente di liberare i cespiti del bilancio Comunale in relazione alla differenza fra il costo di gestione e la copertura del ruolo Tarsu. Un aspetto che spesso non viene considerato, ma che contraddistingue la Tariffa per il suo carattere innovativo, è relativo alla maggiore trasparenza nel rapporto tra cittadino ed istitu-

zioni; questo si traduce nella possibilità riconosciuta ai primi di poter valutare e, quindi, criticare la gestione dei rifiuti urbani sulla base di un giudizio comparato tra i risultati conseguiti e gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità indicati nel Piano. Inoltre, il rapporto diretto tra Gestore e utenza, da un lato, responsabilizza maggiormente la gestione dei primi, e, dall'altro, permette agli utenti-consumatori di monitorare la qualità del servizio attraverso la lettura del suo costo.

2.5 - Conclusioni. Il grado di raggiungimento degli obiettivi

Non v'è dubbio che gli obiettivi perseguiti dalla introduzione della Tariffa, e qui succintamente ricordati, siano numerosi ed anche assai ambiziosi. In questo senso lo sforzo sostenuto dal sistema, o almeno da parti di esso, appare indirizzato nelle corrette finalità e, certamente, ha consentito dei progressi apprezzabili.

Ciò detto, come apparirà più chiaramente nel prosieguo del lavoro, gran parte degli obiettivi si presentano comunque di difficile piena conseguibilità. Anticipando le conclusioni del lavoro, la sostenibilità ambientale non sembra molto agevolata dalla transizione a Tariffa che con difficoltà premia i comportamenti virtuosi. La sostenibilità economica, invece, sembra agevolata dalla transizione in atto, anche perché induce ad intensificare la lotta alla elusione e all'evasione determinata dalla crescita degli oneri a carico dei cittadini. L'equità contributiva è anch'essa limitata dalla difficoltà di misurare i rifiuti prodotti e dalla considerazione che, come vedremo, vi potrebbero essere altri criteri razionali (ad esempio, la produzione di rifiuti indotta) sulla base dei quali calcolare le tariffe. L'efficienza allocativa, produttiva e dinamica, può essere meglio perseguita con strumenti diversi dall'attuale formula di calcolo della Tariffa. La semplificazione amministrativa non è in realtà perseguita poiché i calcoli tariffari, così come sono impostati, implicano una logica di rilevazione evoluta che non è diffusa nelle amministrazioni pubbliche; è peraltro da rilevare l'importanza di esternalizzare completamente la gestione della Tariffa liberando risorse preziose soprattutto nei Comuni di non grande dimensione.

Capitolo 3

LA METOLOGIA DI CALCOLO DELLA TARIFFA

Capitolo 3

La metodologia di calcolo della Tariffa

3.1 - Obiettivi e struttura del capitolo

Nel presente capitolo si analizzano gli aspetti procedurali e di calcolo relativi all'introduzione della Tariffa ripercorrendo criticamente le fasi che portano dalla sostituzione della Tarsu alla determinazione delle Tariffe per le utenze. Partendo dal ruolo dei vari soggetti coinvolti nell'applicazione del metodo di calcolo introdotto dal DPR 158/99, viene descritto il Piano finanziario, fino ad arrivare alla descrizione dell'articolazione in due parti (fissa e variabile) della Tariffa e delle modalità di attribuzione dei costi alle utenze domestiche e non domestiche.

3.2 - Il Regolamento per l'applicazione della Tariffa

Con l'attivazione del sistema tariffario ex Art. 49 D.Lgs n. 22/97 l'Ente locale deve approvare il Regolamento della Tariffa che contiene tutte le modalità, i principi di applicazione, i criteri e le condizioni che ne regolano la determinazione e l'applicazione; il Regolamento costituisce lo strumento normativo su cui si fondano la giuridicità e l'obbligatorietà dell'applicazione della Tariffa. La struttura-tipo del suddetto Regolamento potrebbe essere la seguente³⁰:

- Norme generali: oggetto del regolamento, presupposto della Tariffa, decorrenza dell'obbligazione pecuniaria, definizione dei soggetti passivi, gestione della Tariffa, responsabilità;
- Modalità applicative: composizione ed articolazione della Tariffa, Piano finanziario, metodologia di calcolo, ripartizione dei costi nelle componenti fissa e variabile, criteri di attribuzione alle diverse tipologie di utenza, esclusioni, agevolazioni e riduzioni, controlli, accertamenti;
- Procedimenti: obblighi dei soggetti attivi e passivi, attivazioni, cessazioni, variazioni;
- Modi e tempi della riscossione: bollettazione, riscossione ordinaria, dilazioni, rimborsi, ritardi, sanzioni;
- Autorità competente e procedure in caso di contenzioso;
- Apparato sanzionatorio;
- Norme finali e transitorie.

Complementari al Regolamento sono:

- Il Regolamento del servizio di gestione, che disciplina la gestione dei rifiuti urbani e assimilati;
- Il Contratto di servizio, che regola i rapporti tra Ente locale e Gestore dei servizi (qualità e quantità dei servizi eseguiti, corrispettivi, ecc.);

³⁰ Assolombarda (2003), Linee guida per l'applicazione della Tariffa, Ipaservizi.

- Il Piano finanziario che, approvato di anno in anno, congiuntamente al bilancio preventivo, descrive il modello gestionale ed organizzativo, elenca le voci di costo e le Tariffe per l'anno di riferimento e gli scostamenti rispetto all'anno precedente.

Appare utile sottolineare che, in caso di gestione del servizio e della Tariffa a livello sovracomunale, l'elaborazione del Regolamento avviene all'interno di una Conferenza di Servizi tra le amministrazioni interessate che sottopone il testo ai singoli Consigli Comunali per l'approvazione³¹.

Il soggetto Gestore

Il D.Lgs. 22/97, all'Art. 49 c. 13 stabilisce che *“La Tariffa è riscossa dal soggetto che gestisce il servizio”*. Non è chiaro, però, se il Gestore sia il soggetto (società a capitale pubblico o misto, azienda speciale o altro) che effettua le attività di gestione dei rifiuti, o il Comune, titolare della funzione in materia di gestione dei rifiuti urbani. Ci viene in aiuto la circolare 7 ottobre 1999³² che precisa che, *“In tutti i casi in cui si configuri una concessione dell'intera gestione del ciclo dei rifiuti ad un unico soggetto, la convenzione potrà invece prevedere che il soggetto prescelto applichi, secondo quanto disposto al c. 9 dell'Art. 49, la Tariffa determinata dal Comune e proceda, in virtù della norma speciale introdotta con il c. 11 del medesimo articolo, alla sua riscossione. È lo*

³¹ Gruppo di lavoro sulla Tariffa (2002), Linee guida per la gestione della Tariffa dei rifiuti urbani, Arpav, Regione Veneto.

³² Circolare ministero ambiente 7 ottobre 1999; DPR 27 aprile 1999 n. 158 - Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la Tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

“...È evidente che la Tariffa, così come disciplinata dall'Art. 49, costituisce il corrispettivo per l'attività di gestione dei rifiuti urbani considerata nella sua globalità e cioè, secondo la definizione di cui all'Art. 6, c. 1, lettera d) del citato decreto legislativo n. 22/97, per “la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura”.

In altri termini la gestione del ciclo dei rifiuti urbani è un'attività complessa, nella quale deve comprendersi la fase del controllo delle operazioni delle quali si compone, e la Tariffa è, e non può che essere, il corrispettivo unico e complessivo di tale attività.

Nel caso in cui la gestione del servizio sia svolta in economia dal comune o sia affidata in appalto a più soggetti, non è ovviamente ipotizzabile che ciascun soggetto affidatario provveda ad applicare e riscuotere la parte di Tariffa relativa al segmento del servizio di competenza. La Tariffa, in tali fattispecie, non potrà che essere applicata e riscossa dal soggetto titolare della funzione, ossia dal comune, che stabilirà se mantenere in capo la riscossione o se affidarla a soggetti terzi, ai sensi dell'Art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

La titolarità, da parte del comune, della gestione del servizio è infatti sancita dall'Art. 21 del medesimo decreto legislativo n. 22/97, nel quale è specificato che i comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilati agli urbani nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, “in regime di privativa”, disciplinandola con appositi regolamenti e stabilendo, tra quelle previste dall'ordinamento, le forme attraverso le quali effettuare la gestione stessa, fermo restando che, come titolari della funzione, manterranno comunque in capo il controllo circa il suo esercizio secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Nel caso in cui il comune si avvalga di un soggetto costituito ad hoc per lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, che lo sostituisce in tutte le attività (aziende municipalizzate, aziende speciali, consorzi), ovvero il servizio sia interamente affidato a società per azioni a prevalente capitale pubblico locale o, comunque tutti i casi in cui si configuri una concessione dell'intera gestione del ciclo dei rifiuti ad un unico soggetto, la convenzione potrà invece prevedere che il soggetto prescelto applichi, secondo quanto disposto al c. 9 dell'Art. 49, la Tariffa determinata dal comune e proceda, in virtù della norma speciale introdotta con il c. 11 del medesimo articolo, alla sua riscossione.

Non può peraltro sottacersi l'esistenza di elementi testuali del dettato normativo a sostegno della tesi secondo la quale il soggetto gestore debba differenziarsi dall'ente locale, titolare della funzione. Nondimeno, le ineludibili ragioni sostanziali sopra esplicitate impongono, al fine di non vanificare l'effettiva possibilità di avvio del nuovo sistema tariffario e nelle more di un eventuale chiarimento legislativo, di accedere alla ricostruzione logica delle disposizioni in esame nel senso della identificazione del soggetto gestore con l'ente locale titolare della funzione, salvo il caso, sopra esaminato, in cui si abbia l'affidamento a favore di un unico gestore della gestione del ciclo dei rifiuti nella sua interezza.”.

stesso Decreto Ronchi a sottolineare la differenza tra Ente locale e Gestore nel momento in cui:

Art. 49 c. 8 *“La Tariffa è determinata dagli enti locali, anche in relazione al Piano finanziario degli interventi relativi al servizio”*.

Art. 49 c. 9 *“La Tariffa è applicata dai soggetti gestori nel rispetto della convenzione e del relativo disciplinare”*.

Il Comune, quindi, può optare per le seguenti modalità gestionali³³:

1. Determina, applica e riscuote la Tariffa direttamente. È possibile, tuttavia, che il Comune decida di gestire il prelievo tariffario mediante il concessionario della riscossione tributi, come un qualunque altro tributo comunale;
2. Il Comune determina la Tariffa, ma affida la gestione della bollettazione, fatturazione e degli altri aspetti complementari al Gestore del servizio di igiene urbana. In tale ipotesi, il Comune mantiene il solo ruolo politico-amministrativo di determinazione della Tariffa, in quanto il Gestore provvede direttamente a recuperare dall'utenza il corrispettivo per l'esecuzione dei servizi che precedentemente veniva corrisposto al Comune. Questo consentirà di svincolare risorse, sia umane che economiche, assimilando il servizio di igiene urbana agli altri servizi pubblici locali (es. gas e trasporti);
3. La gestione viene affidata ad un Ente sovracomunale (Consorzio o Ato), che viene delegato anche a determinare le Tariffe, privando il Comune di ogni competenza in ambito tariffario. Tale forma di gestione è preferibile soprattutto nel caso di piccoli Comuni, sia per la scarsità di risorse di cui sono dotati sia per le economie di scala determinate dalla concentrazione delle funzioni e per la qualificazione professionale del personale impiegato;
4. Il Consorzio di Comuni, delegato alla determinazione della Tariffa, affida applicazione e riscossione al Gestore del servizio di raccolta consortile in forza di un contratto di servizio o di un disciplinare.

Il Piano finanziario

Il Piano finanziario è più volte ricordato dal decreto Ronchi e dalla Legge 158/99:

Art. 49 - C. 8: *“La Tariffa è determinata dagli enti locali, anche in relazione al Piano finanziario degli interventi relativi al servizio”*.

Art. 49 - C. 11: *“Per le successive determinazioni della Tariffa si tiene conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmato ...”*

Art. 49 - C. 12: *“L'eventuale modulazione della Tariffa tiene conto degli investimenti effettuati dai Comuni che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio ...”*

L'Art. 8 del DPR 158/99 prevede che *“Ai fini della determinazione della Tariffa ... il soggetto Gestore del ciclo dei rifiuti urbani ovvero i singoli Comuni, approvano il Piano finanziario degli interventi relativi al servizio di gestione*

³³ Arpav – Osservatorio regionale rifiuti Veneto, (2002), Linee guida per la gestione della Tariffa dei rifiuti urbani.

dei rifiuti urbani” che si compone di due parti fondamentali, di cui una è di carattere più strettamente economico ed è costituita da:

- a) Il programma degli interventi necessari;
- b) Il Piano finanziario degli investimenti;
- c) La specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
- d) Le risorse finanziarie necessarie;
- e) Relativamente alla fase transitoria, il grado attuale di copertura dei costi afferenti alla Tariffa rispetto alla preesistente tassa sui rifiuti;

e l'altra di carattere descrittivo che contiene:

- a) Il modello gestionale ed organizzativo;
- b) I livelli di qualità del servizio ai quali deve essere commisurata la Tariffa;
- c) La ricognizione degli impianti esistenti;
- d) Con riferimento al piano dell'anno precedente, l'indicazione degli scostamenti che si siano eventualmente verificati e le relative motivazioni.

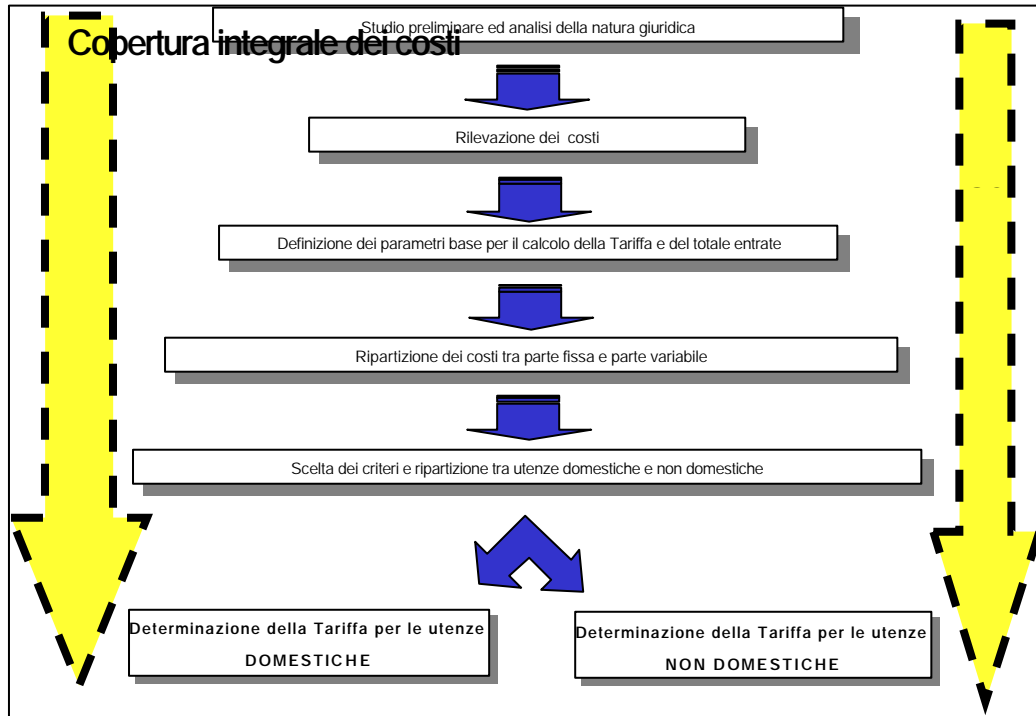
Sulla base del Piano finanziario, quindi, l'Ente locale determina la Tariffa, fissa la percentuale di crescita annua ed i tempi di raggiungimento del pieno grado di copertura. Ma la redazione del Piano finanziario è anche il primo adempimento che i Comuni devono rispettare, a partire da tre anni prima della data di introduzione della Tariffa³⁴; si veda al proposito la figura 3.1 dove è sintetizzato il processo in questione.

È da rilevare la notevole importanza del Piano finanziario sia in ambito pianificatorio che di controllo. La sua redazione presuppone, infatti, l'introduzione di un sistema di contabilità industriale adeguato ed impone di riorganizzare in centri di costo le voci di spesa riconducibili alla gestione dei rifiuti, evidenziando tutti i costi del settore, compresi quelli sommersi. Esso costituisce uno strumento di trasparenza amministrativa oltre che politica e, considerata l'univocità della metodologia di rilevazione dei costi e delle Tariffe del servizio, permette di comparare i costi delle diverse realtà.

In base alla banca-dati APAT, però, i piani ricevuti dalla Osservatorio Nazionale Rifiuti sono stati solo 287, a fronte dei 1.734 che sarebbero dovuti pervenire (738 Comuni dal 2001 e 996 dal 2002); ciò dimostra come l'obbligo di inviare il Piano finanziario sia largamente disatteso, e ciò anche alla luce della mancata previsione di sanzioni; si veda al proposito la figura 3.2. A ciò si aggiunga che la relazione illustrativa allegata al Piano stesso è abbastanza lacunosa, sia per la carenza di informazioni, sia per la scarsa affidabilità delle informazioni fornite, oltre che per la difficile confrontabilità spaziale e temporale.

³⁴ D.Lgs. 22/97, Art. 49, c. 4-bis: *A decorrere dall'esercizio finanziario che precede i due anni dall'entrata in vigore della Tariffa i Comuni sono tenuti ad approvare e a presentare all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti il piano finanziario e la relazione di cui all'Art. 8 del DPR 27 aprile 1999, n. 158.*

Figura 3.1 – Processo di introduzione della Tariffa



L'analisi dei dati evidenzia che il 92% dei Piani fa riferimento a Comuni del Nord, solo il 5% a quelli del Centro e il restante 3% a Comuni del Sud; di questi 153 sono ancora in regime Tarsu. Altro aspetto degno di nota è che i Comuni passati a Tariffa sono 411, mentre i Piani finanziari relativi a Comuni già in regime Tariffa sono solo 134. Questo indica che, nel 67,4% dei casi, gli stessi Comuni a Tariffa hanno disatteso l'obbligo di invio del Piano.

Figura 3.2 – Comuni che avrebbero dovuto inviare il Piano finanziario

Regioni	N. Comuni che debbono inviare PF dal 2001	N. Comuni che debbono inviare PF dal 2002
Piemonte	49	62
Valle d'Aosta	0	1
Lombardia	184	159
Trentino Alto Adige	16	6
Veneto	112	91
Friuli Venezia Giulia	19	31
Liguria	17	26
Emilia Romagna	128	26
Toscana	48	68
Umbria	7	13
Marche	19	34
Lazio	31	54
Abruzzo	9	25
Molise	5	5
Campania	23	105
Puglia	20	113
Basilicata	7	17
Calabria	19	30
Sicilia	12	100
Sardegna	13	30
NORD	525	402
CENTRO	105	169
SUD	108	425
ITALIA	738	996

Fonte: Rapporto Rifiuti 2003 APAT-ONR

3.3 - Il Metodo Normalizzato

Il Metodo Normalizzato, introdotto dal DPR 158/99, definisce le modalità di calcolo di tutti i parametri necessari per la determinazione della Tariffa normalizzata per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Il metodo si articola in quattro fasi di seguito analizzate.

Fase 1 - La quantificazione del gettito tariffario complessivo

Il primo passaggio del Metodo Normalizzato consiste nel quantificare il gettito tariffario complessivo (Tariffa di riferimento) che coprirà tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e rispetterà la seguente equivalenza:

$$ST_n = (CG + CC)_{n-1} (1 + IP_n - X_n) + Ck_n$$

dove

ST_n = totale delle entrate tariffarie dell'anno di riferimento,

CG_{n-1} = costi di gestione del ciclo dei servizi attinenti i rifiuti solidi urbani dell'anno precedente,

CC_{n-1} = costi comuni imputabili alle attività relative ai rifiuti urbani dell'anno precedente

IP_n = inflazione programmata per l'anno di riferimento

X_n = recupero di produttività per l'anno di riferimento

CK_n = costi d'uso del capitale relativi all'anno di riferimento

1. I Costi operativi di gestione CG sono dati dalla somma dei costi di gestione del ciclo dei rifiuti urbani indifferenziati e dei Costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata;
 - nei primi CGIND sono compresi i costi di raccolta e trasporto, trattamento e smaltimento, quelli di spazzamento e lavaggio strade, nonché, nella voce altri costi tutti quelli non precedentemente specificati, ma comunque relativi al servizio (quindi campagne informative, costi di consulenza ecc.)
 - nei secondi, indicati con l'acronimo CGD, sono compresi i costi di raccolta differenziata distinti per materiale ed i costi di trattamento e riciclo. In questi ultimi non sono compresi i costi relativi alla raccolta dei rifiuti di imballaggio coperti dal CONAI ed i costi relativi alla raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari che resta a carico dei produttori e degli utilizzatori.
2. Nei costi comuni (CC) sono compresi:
 - Costi amministrativi dell'accertamento, della riscossione e del contenzioso (CARC)
 - Costi generali di gestione (CGG)
 - Costi comuni diversi (CCD)
3. I costi d'uso del capitale CK comprendono gli ammortamenti (Amm), gli accantonamenti (Acc) e la remunerazione del capitale investito (R) secondo l'espressione: $Ck_n = Amm_n + Acc_n + R_n$ dove:
 - Amm_n = Ammortamenti relativi all'anno di riferimento
 - Acc_n = Accantonamenti relativi all'anno di riferimento
 - R_n = Remunerazione del capitale investito per l'anno di riferimento. Per il primo anno, la remunerazione del capitale investito dovrà essere calibrata dal prodotto tra tasso di remunerazione r indicizzato sull'andamento medio annuo del tasso dei Titoli di Stato aumentato di 2 punti percentuali e capitale netto investito aumentato dei nuovi investimenti.

Per gli anni successivi, la remunerazione del capitale è sviluppata nel tempo sulla base dei tre addendi: $R_n = r_n(KN_{n-1} + I_n + F_n)$ dove

- r_n è il tasso di remunerazione del capitale impiegato per l'anno di riferimento,
- KN_{n-1} il capitale netto contabilizzato dell'esercizio precedente (immobilizzazioni nette),
- I_n gli investimenti programmati nell'esercizio di riferimento,
- F_n il fattore correttivo in aumento per gli investimenti programmati e in riduzione per eventuale scostamento negativo ex post, cioè riferito all'anno precedente, tra investimenti programmati e realizzati.

Fase 2 - Suddivisione in parte fissa e parte variabile

La Tariffa applicata alle utenze è una Tariffa binomia, che si compone di:

- una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio (p.es. investimenti per opere e relativi ammortamenti, costi fissi e spese generali);
- una parte variabile, rapportata sostanzialmente ai costi di raccolta e trasporto e imputata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio erogato e all'entità dei costi di gestione.

Quindi, il secondo passaggio di calcolo del Metodo Normalizzato riguarda la scomposizione del gettito tariffario sulla base della figura 3.2:

Figura 3.3 – Ripartizione parte fissa e parte variabile

<i>PARTE FISSA</i>		<i>PARTE VARIABILE</i>	
Costi di spazzamento e lavaggio strade	CSL _{n-1}	Costi di raccolta e trasporto rif. indifferenziati	CRT _{n-1}
Altri costi	AC _{n-1}	Costi di trattamento e smaltimento rifiuto indifferenziato	CTS _{n-1}
Costi amministrativi e di accertamento, riscossione e contenzioso	CARC _{n-1}	Costi di raccolta differenziata	CRD _{n-1}
Costi generali di gestione	CGG _{n-1}	Costi di trattamento e riciclo raccolta differenziata	CTR _{n-1}
Costi comuni diversi	CCD _{n-1}		
Costi d'uso del capitale	CK _n		

La Tariffa di riferimento può esprimersi anche secondo $T = TF + TV$ dove:

$$TF = (CSL_{n-1} + AC_{n-1} + CARC_{n-1} + CGG_{n-1} + CCD_{n-1}) * (1 + Ip_n - X_n) + CK_n$$

$$TV = (CRT_{n-1} + CTS_{n-1} + CRD_{n-1} + CTR_{n-1}) * (1 + Ip_n - X_n)$$

Da sottolineare, come già detto in precedenza, che il costo dello spazzamento e del lavaggio strade viene imputato totalmente alla parte fissa, così come tutti i costi generali, amministrativi, nonché i costi d'uso del capitale. Ricordiamo che il DPR 158/99 è molto rigido nella suddivisione dei costi tra parte fissa e parte variabile, lasciando ai Comuni l'unica possibilità di scelta per i costi del personale relativo alle operazioni di raccolta. Infatti, ai sensi del DPR 158/99, allegato 1 – punto 2.2 - costi comuni CC “*in tali costi (cioè i CGG = costi generali di gestione) vanno ricompresi quelli relativi al personale, di cui alla lettera B9 del precedente punto 2.1 (relativo ai costi operativi di gestione) in misura non inferiore al 50 % del loro ammontare*”.

Le linee-guida di Arpa Veneto⁴ hanno rilevato numerosi esempi di suddivisione sperimentale secondo criteri diversi da quelli indicati dal DPR 158/99. In particolare, in alcuni Comuni veneti, si è voluto attribuire alla raccolta differenziata la caratteristica di servizio essenziale (in quanto diretta al raggiungimento degli obiettivi minimi di RD previsti dalla legge - Art. 24 del D.Lgs. 22/1997). Tale

costo, quindi, è stato coperto con la parte fissa della Tariffa, mantenendo in TV soltanto il costo del servizio di raccolta e smaltimento del rifiuto residuo e una quota del servizio relativo alla frazione umida. Un'altra semplificazione, adottata nella fase di sperimentazione applicativa, prevede l'attribuzione in parte variabile dei soli costi di trattamento e di smaltimento (si vedano in particolare quelli lombardi³⁵); tale semplificazione è supportata dalla considerazione che i costi variabili in base alla quantità di rifiuti siano esclusivamente quelli di trattamento e di smaltimento e che, pertanto, almeno nella maggior parte dei casi, siano gli unici a dover essere coperti con la parte variabile. Questo scenario produce, in caso di applicazione puntuale, il vantaggio non irrilevante di scoraggiare e limitare il peso di evasioni ed elusioni, il cui rischio è particolarmente importante soprattutto nella fase di avvio dell'esperienza.

Figura 3.4 - Rapporto parte fissa/variabile nei Comuni a Tariffa

Piani finanziari dei Comuni a Tariffa analizzati da Apat		
Numero di Comuni	117	
Abitanti	1.207.916	
produzione RU (tonn/anno)	647.733	
Raccolta differenziata	42%	
Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	11.931.810	11,37%
Altri Costi (AC)	3.331.497	3,17%
Costi comuni (CC)	23.300.073	22,20%
Costi Uso del Capitale	12.156.418	11,58%
PARTE FISSA	50.719.798	48,33%
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	19.174.818	18,27%
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	17.319.303	16,50%
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	13.666.686	13,02%
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	4.065.035	3,87%
PARTE VARIABILE	54.225.842	51,67%

Fonte: ns. elaborazione su Rapporto Rifiuti 2003, APAT-ONR

Appare utile evidenziare che in molte realtà il sistema di gestione del servizio e il rapporto contrattuale col Gestore rendono il costo di raccolta un costo fisso ed indipendente dalla quantità di rifiuti raccolti. In tal modo, però, si corre il rischio di riproporre una Tarsu mascherata da Tariffa: quanto maggiore è il peso della parte fissa, tanto minore è l'importanza che si attribuisce al contenimento dei rifiuti.

³⁵ Vedere l'esperienza del Consorzio tra i Comuni dei Navigli (MI) e del Comune di Torre Boldone (BG).

Figura 3.5- Parte fissa/variabile: Comuni con popolazione <5.000 ab.

popolazione < 5000 abitanti		
Numero dei Comuni	61	
Abitanti	161.402	
Produzione RU (ton/anno)	76.758	
Raccolta differenziata	39%	
Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	1.113.200	8,18%
Altri Costi (AC)	183.339	1,35%
Costi comuni (CC)	1.863.630	13,70%
Costi Uso del Capitale	1.517.671	11,15%
PARTE FISSA	4.677.840	34,38%
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	3.134.850	23,04%
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	3.301.884	24,27%
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	2.183.379	16,05%
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	309.576	2,28%
PARTE VARIABILE	8.929.689	65,62%

Fonte: ns. elaborazione su Rapporto Rifiuti 2003, APAT-ONR

Figura 3.6 - Parte fissa/variabile: Comuni con popolazione tra 5.000 ab. e 50.000 ab.

popolazione compresa tra 5.000 e 50.000 abitanti		
Numero dei Comuni	172	
Abitanti	2.112.056	
produzione RU (ton/anno)	101.472	
Raccolta differenziata	40%	
Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	17.993.784	8,85%
Altri Costi (AC)	6.518.303	3,21%
Costi comuni (CC)	26.503.926	13,03%
Costi Uso del Capitale	17.116.725	8,42%
PARTE FISSA	68.132.738	33,50%
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	42.621.729	20,96%
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	45.217.676	22,24%
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	25.529.904	12,55%
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	21.854.808	10,75%
PARTE VARIABILE	135.224.117	66,50%

Fonte: ns. elaborazione su Rapporto Rifiuti 2003, APAT-ONR

Figura 3.7 - Parte fissa/variabile: Comuni con popolazione > 100.000 ab

popolazione > 50.000 abitanti		
Numero dei Comuni	8	
Abitanti	3.230.296	
produzione RU (ton/anno)	2.082.216	
Raccolta differenziata	14%	
Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	116.385.613	27,91%
Altri Costi (AC)	3.428.351	0,82%
Costi comuni (CC)	73.028.214	17,51%
Costi Uso del Capitale	7.408.592	1,78%
PARTE FISSA	200.250.770	48,03%
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	114.753.831	27,52%
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	80.939.449	19,41%
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	17.818.195	4,27%
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	3.197.249	0,77%
PARTE VARIABILE	216.708.724	51,97%

Fonte: ns. elaborazione su Rapporto Rifiuti 2003, APAT-ONR

Interessante è, infine, la proposta dell'Arpav che, sulla base di alcune applicazioni sperimentali rilevate nei Comuni veneti, prevede che, in caso di passaggio da una contabilità finanziaria ad una contabilità analitica, si possa identificare, sulla base dei costi industriali dei servizi e per ogni servizio (raccolta residuo, raccolta differenziata per materiale, smaltimento, ecc) la quota fissa che copre il costo di attivazione del servizio e la quota variabile in base alla quantità di rifiuti raccolti.

Fase 3 - Utenze domestiche e non domestiche

Il terzo passaggio del Metodo Normalizzato (vedi figure 3.8, 3.9 e 3.10) consiste nella ripartizione, secondo criteri razionali, del gettito tariffario per fasce d'utenza: utenza domestica e non domestica o produttiva (ad esempio, ospedali, uffici, attività industriali, banche, ristoranti, alberghi, supermercati, centri commerciali, ecc.). Come risulta dalla sentenza della Commissione Tributaria Regionale del Veneto n. 105 del 14.11.2002, l'Ente locale deve enunciare i criteri razionali sulla base dei quali intende fare operare detta suddivisione; inoltre, la ripartizione dei costi tra utenze domestiche e non domestiche dovrebbe essere fatta sulla base di dati oggettivi (ad es. sui rifiuti prodotti o i costi indotti), anche se in moltissimi casi è difficile verificare tale oggettività.

In mancanza di tali dati, la Circolare del Ministero dell'Ambiente n° 618/99/17879/108 del 7 ottobre 1999, dispone che l'attribuzione alle due macro-categorie (domestiche e non domestiche) avvenga calcolando la quantità prodotta dalle utenze domestiche stimando i rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche (moltiplicando le superfici a ruolo di ogni attività relativi indici di produzione K_d previsti dal DPR 158/1999-tabelle 4a e 4b dell'allegato 1); quindi sottraendo tale valore dal totale dei rifiuti (rilevato dalla dichiarazione MUD), al netto dei rifiuti di imballaggio conferiti in raccolta differenziata. Cer-

to è che campagne di pesatura e coefficienti di produttività rilevati sul territorio potrebbero rendere più razionale tale suddivisione, permettendo anche la possibilità di verifiche incrociate.

Tabella 3.8 – Parametri di determinazione Tariffe per diverse tipologie di utenza

Tipologia di utenza	Parametri per la determinazione della parte fissa	Parametri per la determinazione della parte variabile
Domestica	- superficie abitazione (mq) - numero componenti nucleo familiare	- rifiuti, differenziati e non, effettivamente conferiti al servizio pubblico di raccolta
Non Domestica	- superficie locali in cui si svolge l'attività (mq) - tipo di attività svolta (coefficiente potenziale di produzione)	- rifiuti urbani e assimilati agli urbani effettivamente conferiti al servizio pubblico

Fonte: Autorità per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani Emilia Romagna – Maggio 2002

Fase 4 – Determinazione della Tariffa per le utenze

Calcolo della parte fissa per le utenze domestiche

La quota fissa della Tariffa utenza domestica è determinata sulla base della superficie dell'alloggio occupato dall'utente corretto da un coefficiente presuntivo di produzione potenziale, relativo al numero dei componenti del nucleo familiare, scelto in modo da privilegiare i nuclei familiari più numerosi e le minori dimensioni dei locali secondo quanto specificato nel punto 4.1 dell'allegato 1 al DPR 158/99. La quota fissa, pertanto, è ottenuta dal prodotto della quota unitaria in €/m² per la superficie dell'utenza in m² corretta secondo un coefficiente di adattamento K_a, secondo la seguente:

$$TF_d(n, S) = Quf * S * K_a(n)$$

dove

- TF_d è la quota fissa della Tariffa per l'utenza domestica con n componenti e superficie dei locali pari a S
- S= Superficie dell'abitazione (m²).
- Quf = Quota unitaria (€/m²), determinata dal rapporto tra i costi fissi attribuibili alle utenze domestiche e la superficie totale delle abitazioni occupate dalle utenze medesime, corretta per il coefficiente di adattamento (K_a) calcolata sulla base della seguente espressione:
- Quf = Ctuf / S_nStot(n) × K_a(n) dove:
 - Ctuf = Totale dei costi fissi attribuibili alle utenze domestiche.

- $Stot(n)$ = Superficie totale delle utenze domestiche con n componenti del nucleo familiare
- $K_a(n)$ = Coefficiente di adattamento che tiene conto della reale distribuzione delle superfici degli immobili in funzione del numero di componenti del nucleo familiare costituente la singola utenza. I valori di tali coefficienti sono riportati nelle tabelle 1a e 1b e sono stati elaborati per le tre aree geografiche e per comuni con popolazione superiore e inferiore ai 5.000 abitanti rispettivamente, sulla base dei dati ISTAT.

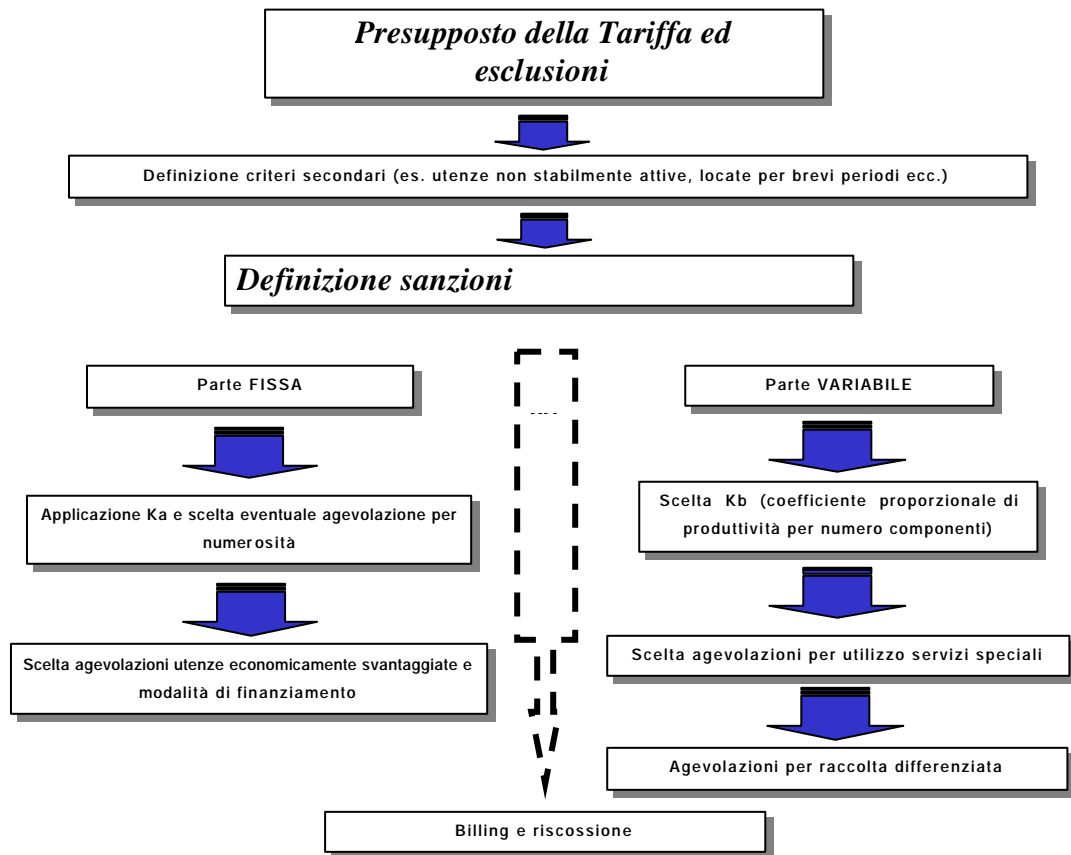
Calcolo della parte variabile per le utenze domestiche

La parte variabile della Tariffa è rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata per Kg prodotti da ciascuna utenza. Sino a quando il Comune non avrà sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti applica un sistema presuntivo, determinando la quota relativa alla singola utenza, applicando un coefficiente di adattamento K_b = coefficiente proporzionale di produttività. La quota variabile della Tariffa per le utenze domestiche si ottiene come prodotto della quota unitaria per un coefficiente di adattamento (K_b) per il costo unitario (€/kg) secondo la seguente espressione:

$TV_d(n) = Quv \times K_b(n) \times Cu$ dove:

- $TV_d(n)$ = Quota variabile della Tariffa per un'utenza domestica con n componenti il nucleo familiare;
- Quv = Quota unitaria, determinata dal rapporto tra la quantità totale di rifiuti prodotta dalle utenze domestiche e il numero totale delle utenze domestiche in funzione del numero di componenti del nucleo familiare delle utenze medesime, corrette per il coefficiente proporzionale di produttività (K_b).
- $Quv = Qtot / S_n N(n) \times K_b(n)$ dove :
 - $Qtot$ = Quantità totale di rifiuti
 - $N(n)$ = Numero totale delle utenze domestiche in funzione del numero di componenti del nucleo familiare
 - $K_b(n)$ = Coefficiente proporzionale di produttività per utenza domestica in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare costituente la singola utenza. I valori di tali coefficienti sono riportati nella tabella 2 del suddetto allegato 1 e devono essere scelti tra un valore minimo ed uno massimo
 - Cu = costo unitario (€/kg), determinato dividendo la quota dei costi variabili attribuiti alle utenze domestiche per la quantità totale di rifiuti prodotta dalle utenze domestiche.

Figura 3.9 – Processo di calcolo della Tariffa per le utenze domestiche



Calcolo della parte fissa per le utenze non domestiche

La quota fissa della Tariffa per le utenze non domestiche è funzione dei metri quadri e di un coefficiente potenziale di produzione dei rifiuti i cui valori sono definiti dal DPR 158/99. La quota fissa della Tariffa per le utenze non domestiche si ottiene come prodotto della quota unitaria (€/m²) per la superficie dell'utenza (m²) per il coefficiente potenziale di produzione K_c secondo la seguente espressione:

$$TF_{nd}(ap, S_{ap}) = Q_{apf} \times S_{ap}(ap) \times K_c(ap)$$

dove:

- $TF_{nd}(ap, S_{ap})$ = Quota fissa della Tariffa per un'utenza non domestica di tipologia di attività produttiva ap e superficie pari a S_{ap} ;
- S_{ap} = Superficie dei locali dove si svolge l'attività produttiva;
- Q_{apf} = Quota unitaria (€/m²), determinata dal rapporto tra i costi fissi attribuibili alle utenze non domestiche e la superficie totale dei locali occupati dalle utenze medesime, corretta per il coefficiente potenziale di produzione K_c .

- $Q_{apf} = C_{tapf}/S_{ap} S_{tot}(ap) \times K_c(ap)$ dove:
 - C_{tapf} = Totale dei costi fissi attribuibili alle utenze non domestiche.
 - $S_{tot}(ap)$ = Superficie totale dei locali dove si svolge l'attività produttiva ap.
 - $K_c(ap)$ = Coefficiente potenziale di produzione che tiene conto della quantità potenziale di produzione di rifiuto connesso alla tipologia di attività, intesi come parametri di rapporto tra le varie categorie di utenza. Gli intervalli dei valori attribuibili a tale coefficiente, che dovrà essere determinato dall'ente locale, sono riportati nelle tabelle 3a e 3b e sono stati elaborati per le tre aree geografiche e per comuni con popolazione superiore e inferiore ai 5.000 abitanti rispettivamente.

Calcolo della parte variabile per le utenze non domestiche

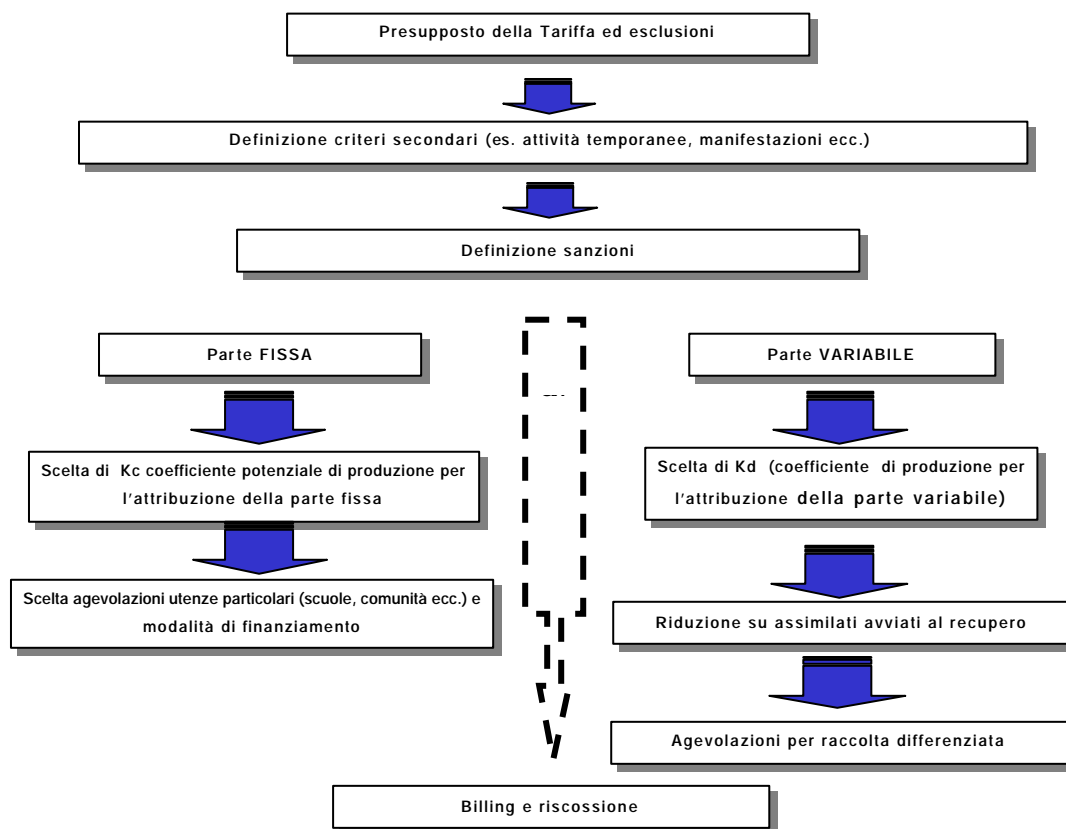
La quota variabile della Tariffa per le utenze non domestiche si ottiene come prodotto del costo unitario (€/kg) per la superficie dell'utenza per il coefficiente di produzione K_d secondo la seguente espressione:

$$TV_{nd}(ap, S_{ap}) = C_u \times S_{ap}(ap) \times K_d(ap)$$

dove:

- $TV_{nd}(ap, S_{ap})$ = Quota variabile della Tariffa per un'utenza non domestica di tipologia di attività produttiva ap e una superficie pari a S_{ap} ,
- C_u = Costo unitario (€/kg). Tale costo è determinato dal rapporto tra i costi variabili attribuibili alle utenze non domestiche e la quantità totale di rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche;
- S_{ap} = Superficie dei locali dove si svolge l'attività produttiva.
- $K_d(ap)$ = Coefficiente potenziale di produzione in kg/m²/anno che tiene conto della quantità di rifiuto minima e massima connessa alla tipologia di attività. Nelle tabelle 4a e 4b sono riportati, gli intervalli di variazione di tali coefficienti che esprimono gli intervalli di produzione Kg/m²/anno per l'attribuzione della parte variabile alle utenze non domestiche.

Figura 3.10 – Processo di calcolo della Tariffa per le utenze non domestiche



Quantificazione della parte variabile della Tariffa

Il D.Lgs. 22/1997, Art. 49 - c. 4 prevede che la quota variabile (TV) sia rapportata a:

1. Quantità di rifiuti conferiti;
2. Servizio fornito;
3. Entità dei costi di gestione.

Il DPR 158/1999 precisa, che:

- Per le utenze domestiche, la parte variabile della Tariffa sia rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata per kg (Art. 5, c. 2);
- Per le utenze non domestiche, gli Enti locali organizzano e strutturano sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti effettivamente conferiti dalle singole utenze (Art. 6, c. 2).

In entrambi i casi, gli Enti locali non ancora organizzati applicano un sistema presuntivo prendendo a riferimento la produzione stimata sulla base di parametri previsti dal DPR 158/99. Appare utile evidenziare, però, che nella mente del

Legislatore, il punto d'arrivo è proprio quello di una quantificazione che permetta la commisurazione ai rifiuti effettivamente conferiti.

3.4 - Applicazione puntuale

Il problema di misurare la produzione individuale, se opportunamente risolto, consentirebbe di superare la logica della Tariffa presuntiva che rappresenta un grave limite all'applicazione. Per una corretta determinazione della Tariffa bisognerebbe attribuire puntualmente a ciascuna utenza la quantità di rifiuti conferita, tramite sistemi di quantificazione degli stessi: questa viene generalmente realizzata in rapporto al volume e/o al peso³⁶. La scelta delle modalità più opportune va relazionata alle caratteristiche dei circuiti di raccolta, alle variabili urbanistiche ed edilizie, alla dotazione di attrezzature e mezzi preesistente. Gli obiettivi perseguiti dai vari sistemi di attribuzione possono essere riassunti nei seguenti:

- Identificazione dell'utenza e, quindi, contabilizzazione del volume o del peso teorico del conferimento;
- Pesatura dei conferimenti. La pesata può essere anche effettuata sul conferimento nel cassonetto/contenitore stradale, rendendo tale opzione fattibile anche in caso di cassonetti stradali;
- Applicazione di sistemi prepagamento. Attribuzione in base a sacchi prepagati o a bollini/tagliandi identificativi delle utenze;
- Attribuzione in base al volume del contenitore fornito e/o alla frequenza di svuotamento;
- Pesatura del conferimento in piattaforma. Tale opzione è largamente utilizzata come metodo di misurazione complementare; pur non essendo utilizzabile come unico sistema di raccolta e quantificazione, il suo ulteriore sviluppo potrebbe garantire notevoli vantaggi in termini di costi e di diminuzione dei conferimenti impropri e delle impurità.

Interessante evidenziare che si sta sviluppando la modalità, soprattutto nei sistemi PAYT europei, che prevede di determinare le Tariffe sulla base del volume del contenitore fornito (scelto dall'utente in base alla sua potenziale produzione) e della frequenza di svuotamento (che può essere fissa oppure scelta ex-ante dall'utente).

I sistemi di identificazione sono quelli più comuni e vengono applicati praticamente con tutti i contenitori di raccolta e per tutte le tipologie di materiali. Tendono a determinare il quantitativo per via indiretta, attraverso un coefficiente di densità medio per la singola tipologia di rifiuto; per questo si ottiene anche un'informazione sull'uso che le utenze fanno del servizio. Dato che il contenitore conferito viene fatturato come se fosse totalmente pieno, si inducono le utenze a conferire i contenitori solo quando questi sono al massimo della loro portata, contribuendo alla razionalizzazione e all'ottimizzazione del sistema di raccolta.

³⁶ Franzato E., Gallico F, Morabito L., Ricci M. (2000), Primo studio sui sistemi integrati di rilevazione e quantificazione dei rifiuti urbani, Federambiente, Ecosportello con la collaborazione di Anpa e ONR.

Anche i sistemi di pesatura vengono applicati a quasi tutta la gamma di contenitori eccetto che le campane ed i sacchi, per i quali la pesatura dovrebbe necessariamente avvenire all'interno del cassone del mezzo di raccolta. Per la fatturazione degli addebiti devono essere abbinati comunque ai sistemi di identificazione.

Interessante notare come il testo del DPR 158/1999 obblighi, almeno per le utenze domestiche, la quantificazione mediante l'unità di peso (kg) mentre per le utenze non domestiche si riferisce alla quantità, permettendo, implicitamente anche altre forme di quantificazione, ad esempio la valutazione volumetrica³⁷. Questo aspetto dovrà essere necessariamente chiarito e semplificato; a nostro avviso, dovrebbe essere rimesso alla discrezionalità del Comune in quanto molte esperienze basate sulla quantificazione volumetrica (soprattutto in Veneto e Lombardia) hanno dato risultati molto positivi sulla diminuzione dei conferimenti indifferenziati. Inoltre, va considerato che il volume e il numero di svuotamenti sono variabili che incidono pesantemente sul costo del servizio, almeno quanto il peso.

3.5 - Agevolazioni e riduzioni

La modulazione della Tariffa deve prevedere una serie di agevolazioni e coefficienti di riduzione per:

1. Le utenze domestiche: Il D.Lgs. 22/97, Art. 49 c. 10 così recita: *“nella modulazione della Tariffa sono assicurate agevolazioni per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni, ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio che resta a carico dei produttori e degli utilizzatori”*.
2. La RD degli avanzi alimentari (frazione umida) e delle altre frazioni. C. 14 dell'Art. 49 del D.Lgs. 22/97 (eccetto la RD per i rifiuti da imballaggio, oggetto di apposita disciplina con costi di gestione a carico dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi). A tal fine, la circolare 7 ottobre 1999 del Ministero dell'ambiente precisa che: *“Per quanto riguarda, infine, la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, si invitano tutti i Comuni ad attivarsi per stipulare apposite convenzioni nell'ambito dell'Accordo quadro ANCI-CONAI, per poter provvedere a sottrarre dai costi da coprire attraverso le entrate tariffarie l'importo corrisposto dal CONAI secondo quanto previsto al punto 5 dell'allegato 1 al DPR 158/99...Ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, della quale si dirà in seguito, ai sensi dell'Art. 7 del DPR 158/99 le agevolazioni per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni sono applicate dai Comuni attraverso l'abbattimento della parte variabile della Tariffa di una quota proporzionale ai risultati conseguiti dalle utenze”*.

³⁷ Arpav – Osservatorio regionale rifiuti Veneto, (2002), Linee guida per la gestione della Tariffa dei rifiuti urbani.

3. I risultati, singoli o collettivi raggiunti dalle utenze in materia di conferimento a raccolta differenziata. (DPR 158/99 Art. 7 c.1).
4. Le utenze non domestiche. E' prevista l'applicazione di un coefficiente di riduzione, sulla parte variabile della Tariffa, proporzionale alla quantità di rifiuti assimilati che si dimostra di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata del soggetto recuperatore (DPR 158/99 Art. 7 c.2).
5. Le utenze domestiche e non domestiche non stabilmente attive sul proprio territorio. (DPR 158/99 Art. 7 c.3);

Infine, vanno considerate tutte quelle agevolazioni di natura sociale come, ad esempio, quelle diretta a nuclei numerosi e/o meno abbienti, che potrebbero essere finanziate, nel rispetto della trasparenza complessiva, anche avvalendosi della fiscalità generale.

La copertura della RD e delle agevolazioni e riduzioni

Per le agevolazioni, sia dirette che indirette, è necessario prevedere nel Piano finanziario, le modalità di copertura, da assicurare mediante:

1. Addebito alla parte fissa il costo della raccolta differenziata; ciò vuol dire che tutti i cittadini pagheranno la quota variabile della raccolta differenziata ed i relativi conferimenti saranno praticamente gratuiti;
2. Con la Tariffa dell'indifferenziato, aumentando ulteriormente il vantaggio per le utenze con alta percentuale di conferimenti differenziati,
3. Accantonamenti (costi d'uso del capitale CK) all'interno dei quali lo stesso Decreto Ronchi prevede che vadano previste agevolazioni e riduzioni ex c. 10 e 14 dell'Art. 49 del D.Lgs. 22/1997; ciò significa che tutte le utenze subiranno una sovra-tariffazione che andrà a diminuire la Tariffa solo delle più virtuose;
4. Con i minori oneri di smaltimento dovuti alla diminuzione dell'ecotassa, in seguito al raggiungimento di determinate percentuali di raccolta differenziata;
5. Con il risparmio derivante dal recupero di produttività imposto al Gestore.

3.6 – Conclusioni

Anticipando parte delle conclusioni cui perverremo nel prosieguo della trattazione, occorre evidenziare i seguenti aspetti:

- La Tariffa di riferimento basata su un approccio *cost-based* ha dei limiti in quanto potrebbe non evidenziare le eventuali inefficienze gestionali e rende difficoltosa la comparabilità delle diverse realtà;
- La ripartizione nelle componenti fissa e variabile, alla base del processo di attribuzione dei costi alle utenze, dovrebbe fondarsi su principi economici, al fine di imputare alla parte variabile solo quei costi effettivamente dipendenti dalla quantità di rifiuti raccolti o smaltiti;

- Il ricorso a coefficienti parametrici per il calcolo della parte variabile limita il potenziale effetto di stimolo alla riduzione dei conferimenti di rifiuti indifferenziati; è importante sottolineare, quindi, che tale sistema di attribuzione dei costi alle utenze sia temporaneo e che i Comuni debbano attivarsi al fine di implementare sistemi di quantificazione degli apporti individuali o di zona;
- Sebbene si riscontrino in fase sperimentale, molti esempi di successo nell'applicazione puntuale della Tariffa, è difficile pensare di poter estendere agevolmente tali esperienze a realtà demografiche, urbanistiche e socio-economiche più ampie e differenziate;
- Nel caso delle utenze non domestiche, infine, oltre al principio di basare il pagamento della parte variabile sui rifiuti effettivamente prodotti, si potrebbe considerare l'utilizzo di parametri collegati alla produzione di rifiuti indotta dall'attività. Infatti, appare evidente che ogni attività economica può determinare indirettamente oneri di natura ambientale (ad es. clienti di attività commerciali, alberghi, impiegati per le attività terziarie ecc.), che in molti casi possono anche essere rilevanti.

Capitolo 4

L'INDAGINE EMPIRICA

Capitolo 4

L'indagine empirica

4.1 - Obiettivi del capitolo

Nel presente capitolo si espongono i risultati provvisori di una rilevazione diretta effettuata mediante un questionario inviato via internet presso un largo numero di Comuni italiani. Sono descritti i dati relativi alle forme di gestione utilizzate e alle modalità applicative riscontrate; sono riportate, inoltre, le indicazioni provenienti dai Comuni relative alle modifiche da apportare al sistema di calcolo, alla normativa e alla natura giuridica della Tariffa.

4.2 - Il questionario di rilevazione delle esperienze

Nell'ambito del presente studio sulla valutazione della riforma tariffaria e sull'analisi delle prospettive del nuovo sistema, si è ritenuto opportuno procedere ad una indagine empirica che rilevasse la percezione delle difficoltà e delle problematiche, incontrate e previste, da parte dei Comuni. Infatti, l'esperienze acquisite nei vari contesti territoriali, permettono di mettere a fuoco i fattori che limitano la sperimentazione, anche in vista di una eventuale modifica normativa.

Il ricorso al questionario via internet è stato dettato dall'esigenza di scegliere uno strumento estensivo ed analitico; per quanto possibile, sono state privilegiate le domande chiuse, in modo da rendere più agevole la compilazione e da limitare la soggettività delle risposte. È stato dato spazio, inoltre, per aggiungere liberamente delle considerazioni, risultate in molti casi, particolarmente interessanti. La nostra indagine empirica si differenzia da quelle precedenti, oltre che per le domande proposte, principalmente di carattere qualitativo, per due caratteristiche:

- Non è diretta ai Gestori, ma ai Comuni,
- E' diretta anche ai Comuni non ancora passati a Tariffa; è proprio da questi che si possono trarre maggiori informazioni sulle resistenze all'introduzione.

Struttura del questionario

Il questionario è stato strutturato in quattro parti (per i dettagli si veda l'allegato 4):

Parte 1^a - DATI GENERALI E MODALITÀ DI GESTIONE

- 1.Come viene gestito il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti;
- 2.Il rapporto contrattuale con il Gestore;
- 3.Materiali raccolti e modalità di servizio;
- 4.Stato di introduzione della Tariffa;

Parte 2^a – OBIETTIVI

5. Grado di importanza degli obiettivi;

6. Grado di raggiungimento effettivo o previsto degli obiettivi;

Parte 3^a - DIFFICOLTÀ

7. Difficoltà previste o riscontrate;

8. Approcci per superare le difficoltà;

Parte 4^a - SUGGERIMENTI

9. Modifiche al metodo di calcolo;

10. Modifiche alla normativa;

11. Chiarire la natura giuridica;

12. Altri aspetti da modificare;

13. Altre considerazioni;

I parte: Dati generali e modalità di gestione

L'indagine è stata svolta via posta elettronica. Sono stati contattati circa 5.000 Comuni di cui si disponevano gli indirizzi; nel periodo compreso tra dicembre 2003 e febbraio 2004 sono stati effettuati due invii e si è risposto a frequenti domande e a richieste di chiarimenti. I questionari compilati pervenuti a tutto il mese di marzo 2004 sono 150 e rappresentano 216 Comuni per una popolazione pari a circa 6.345.480 abitanti, pari a circa il 10% della popolazione italiana. È interessante evidenziare come vi siano state molte risposte dai Comuni del Sud Italia, dove la sperimentazione risulta abbastanza limitata; essi rappresentano circa il 20,37% dei Comuni coinvolti, anche se in termini di abitanti la loro presenza è piuttosto ridotta (pari al 4,22 %). I dati sono riassunti nelle figure 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4.

Figura 4.1 - Risposta al questionario: dati distinti per numero di Comuni, abitanti e suddivisione geografica

	Totale abitanti	n° Comuni	% Comuni	% abitanti
Nord	2.744.954	153	70,83%	43,26%
Centro	3.332.918	19	8,80%	52,52%
Sud	267.608	44	20,37%	4,22%
TOTALE	6.345.480	216	100,00%	100,00%

Figura 4.2 - Risposta al questionario: suddivisione geografica in base al numero di abitanti

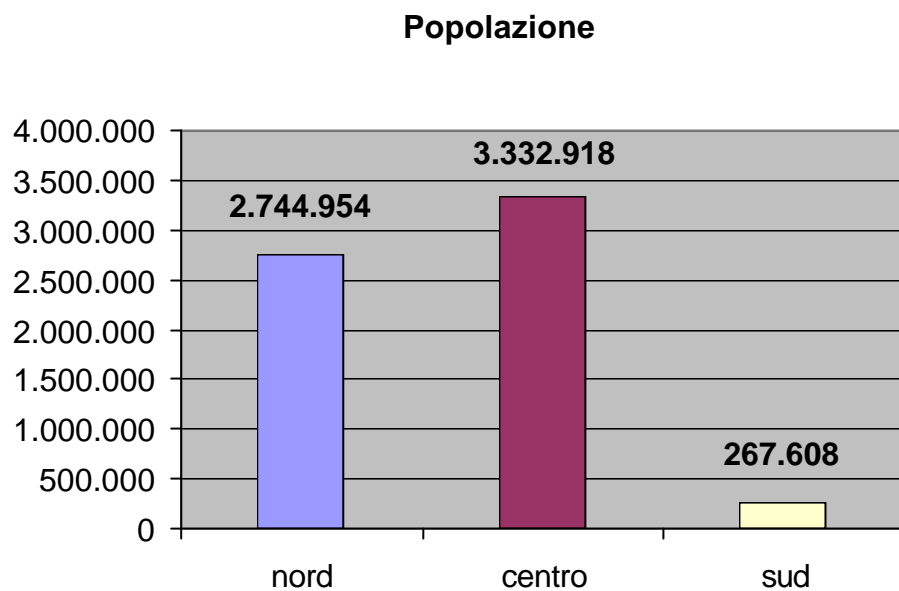


Figura 4.3 - Risposta al questionario: suddivisione geografica in percentuale su numero di Comuni

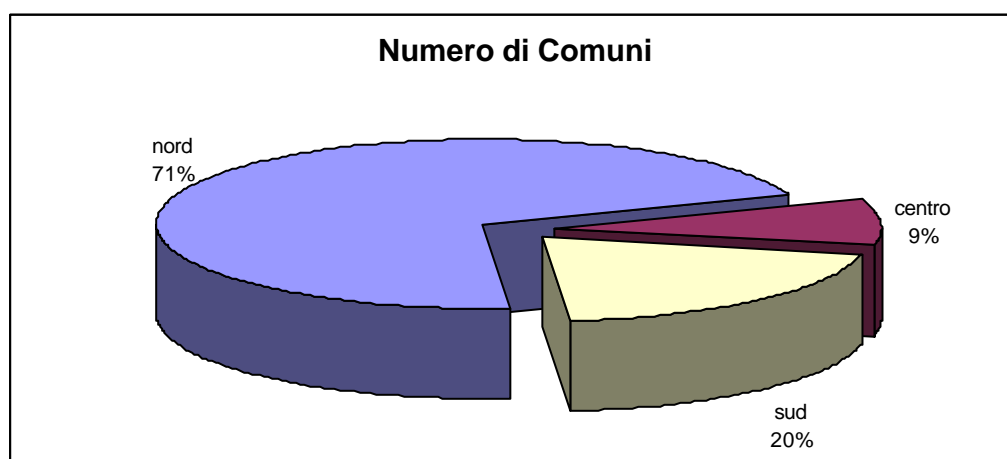
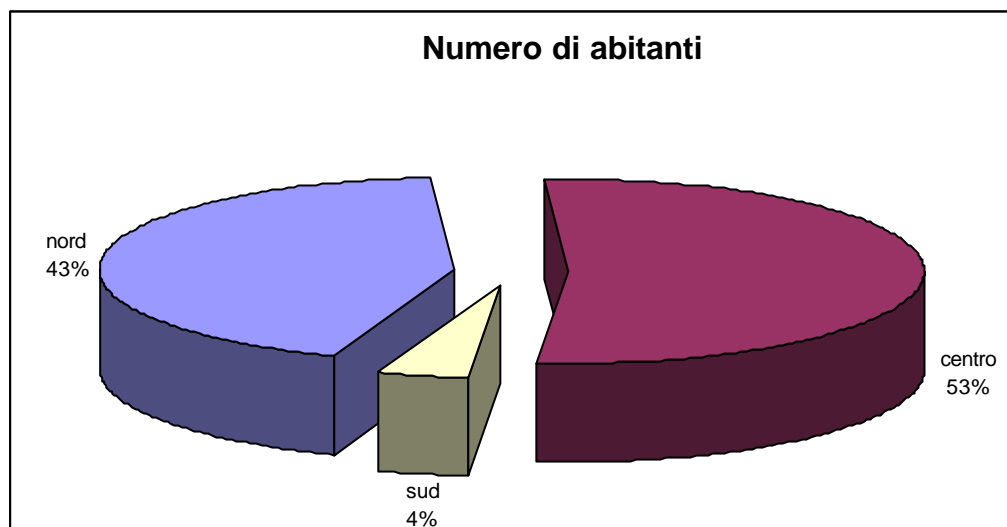


Figura 4.4 - Risposta al questionario: suddivisione geografica in percentuale su numero di abitanti



Come detto, il questionario ha rilevato anche le problematiche di Comuni che non hanno ancora applicato il regime tariffario; il numero di risposte provenienti da Comuni che applicano ancora la Tarsu, è pari al 59,3 % dei Comuni, corrispondenti a circa 2.003.350 abitanti.

Figura 4.5 - Risposta al questionario: dati distinti per numero di Comuni, abitanti e regime di prelievo

	n° questionari	n° abitanti	n° Comuni	popolazione
Tariffa	88	4.342.130	40,7%	68,4%
Tarsu	128	2.003.350	59,3%	31,6%
Totale	216	6.345.480	100,0%	100,0%

Come emerge osservando la figura 4.5, la percentuale dei Comuni a Tariffa è pari al 41% mentre, considerando la popolazione residente, la percentuale cresce al 68,4%.

Figura 4.6 - Risposta al questionario: percentuale dei Comuni distinti per classe di popolazione

Classe dimensionale	Numero	Percentuale
ab > 100.000	8	5,33%
25.000 < ab < 100.000	10	6,67%
5.000 < ab < 25.000	54	36,00%
ab < 5.000	78	52,00%

L'analisi ulteriore, come esposto nella figura 4.6, è stata effettuata suddividendo il campione per quattro classi di popolazione, al fine di tener conto della densità demografica dei Comuni rilevati:

- Enti locali con meno di 5.000 abitanti;
- Enti locali con popolazione compresa tra 5.000 e 25.000 abitanti;
- Enti locali con popolazione compresa tra 25.000 e 100.000 abitanti;
- Enti locali con più di 100.000 abitanti.

Appare utile sottolineare come sia stata molto consistente, in termini percentuali, la risposta dei Comuni con una popolazione inferiore di 5.000 abitanti, per i quali gli ostacoli e le problematiche applicative risultano ancora più preoccupanti, a causa della scarsa dotazione di risorse sia umane che economiche.

* * *

Nelle seguenti figure da 4.7 a 4.10 si riporta una serie di elaborazioni sul complesso dei rispondenti che si ritiene sufficientemente autoesplicativa. Un cenno solo alla figura 4.11 della quale è interessante sottolineare come il numero di Comuni a Tariffa che utilizza il sistema di raccolta porta a porta è notevolmente maggiore, circa il 73% dei Comuni, rispetto a quello utilizzato in tutto il campione, pari al 49%. Ci si chiede se ci sia una correlazione tra modalità di effettuazione della raccolta dei rifiuti e ed inclinazione a passare a Tariffa.

Figura 4.7 - Modalità di gestione dei servizi comunali

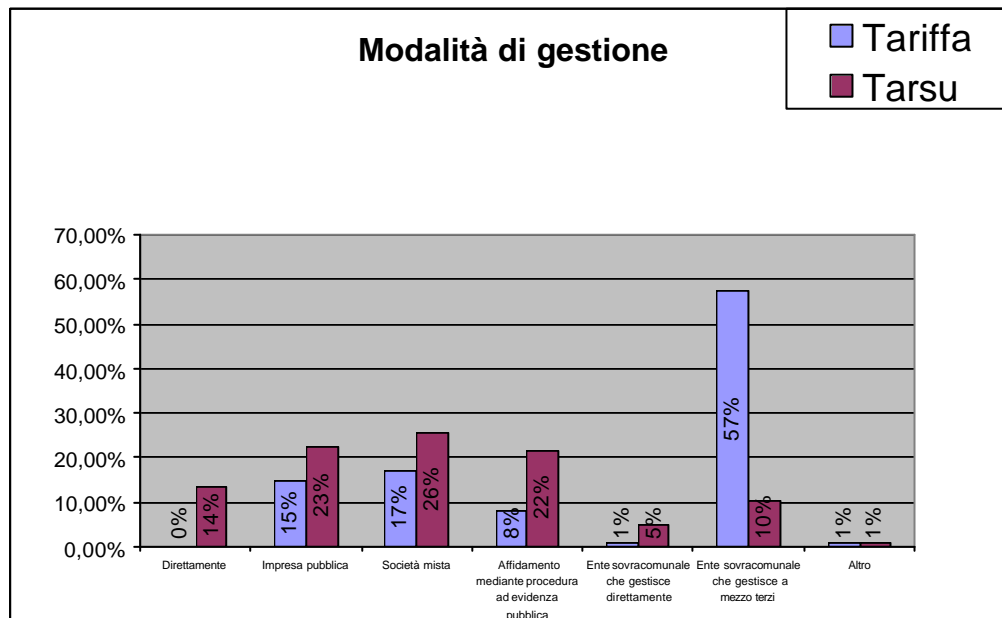


Figura 4.8 - Rapporto contrattuale col Gestore

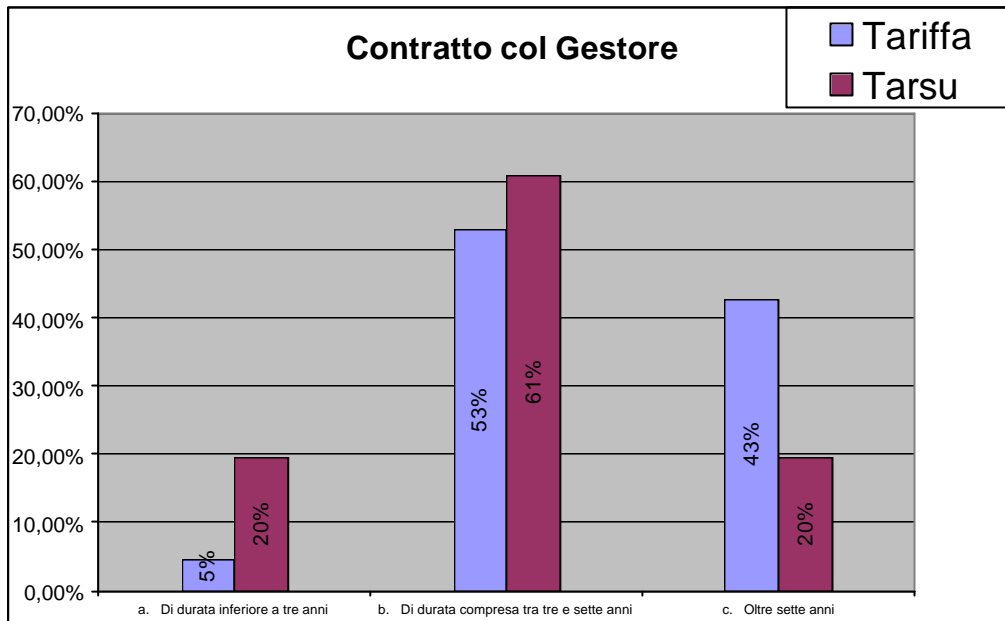


Figura 4.9 - Compenso al Gestore

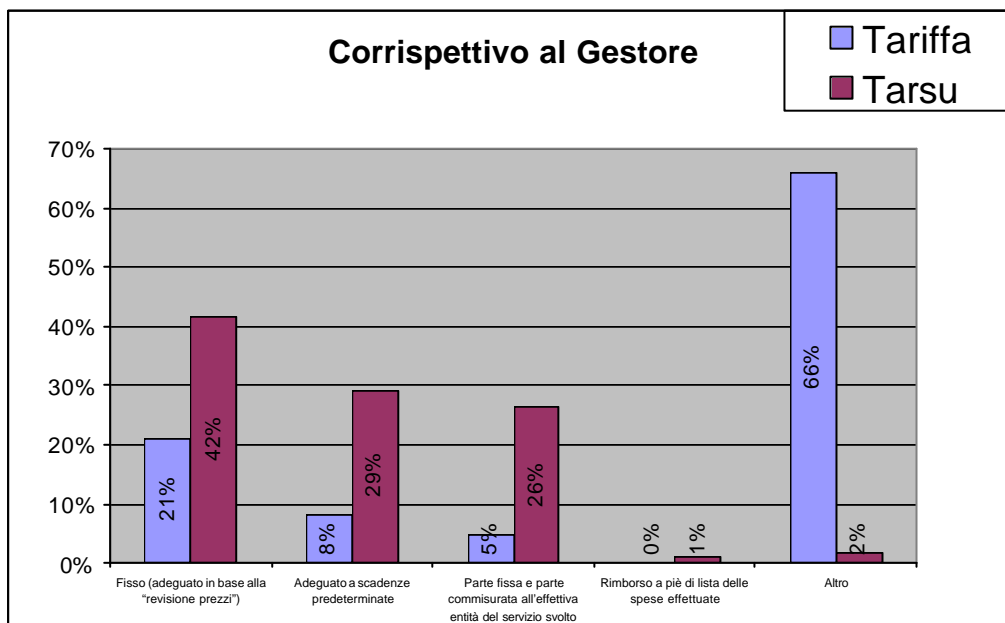


Figura 4.10 - Modalità di raccolta del rifiuto indifferenziato in tutti i Comuni

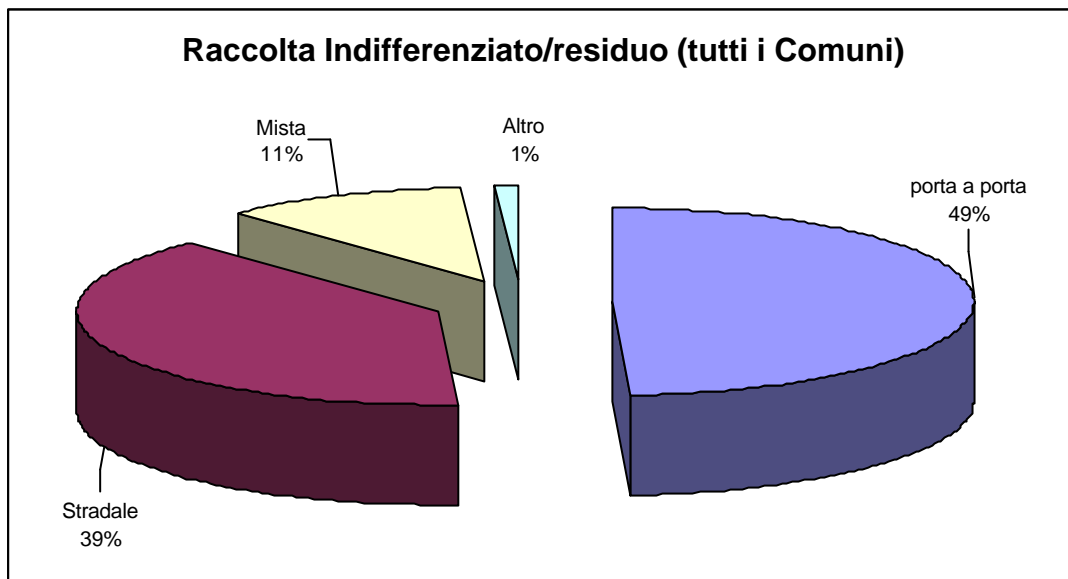
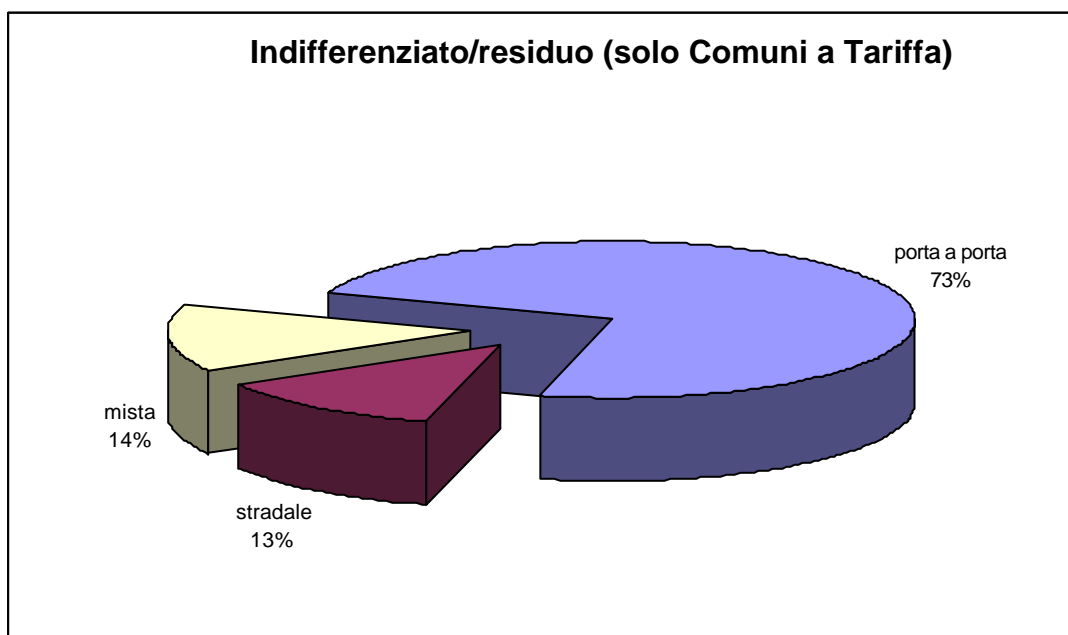


Figura 4.11 - Modalità di raccolta del rifiuto indifferenziato nei Comuni a Tariffa



II parte: Obiettivi

La seconda parte del questionario prevedeva delle domande tendenti a mettere a fuoco come i Comuni percepiscano gli obiettivi di introduzione della Tariffa. Veniva, cioè, chiesto di indicare il grado di importanza³⁸ di una serie di finalità e il grado di raggiungimento³⁹ effettivo (per i Comuni a Tariffa) o previsto (per quelli in regime Tarsu).

Nella figura 4.12 gli obiettivi sono stati ordinati in base alla percentuale di risposte massime 5-6 (obiettivo “molto importante”); al centro, invece, è stata indicata la percentuale di risposte di chi ritiene l’obiettivo “facilmente raggiungibile”; nella colonna di destra si evidenzia la differenza. Ad esempio, dalla figura 4.12 emerge che, secondo i Comuni, l’obiettivo più importante è di “Commisurare il pagamento della Tariffa alla produzione di rifiuti”; per il 75% delle risposte è giudicato molto importante, anche se il 31,7% di questi non lo ritiene facilmente raggiungibile.

Figura 4.12 - Obiettivi di introduzione della Tariffa

	Molto importante (5-6)	Facilmente raggiungibile (5-6)	Differenza
Commisurare il pagamento della Tariffa alla produzione di rifiuti	74,75%	43,01%	31,74%
Ridurre la Tariffa alle utenze che effettuano la raccolta differenziata	74,48%	44,81%	29,67%
Ripartire in modo più equo i costi tra le varie utenze (domestiche e non)	71,72%	37,97%	33,75%
Coprire integralmente i costi del servizio con la Tariffa	66,16%	80,32%	-
Affidare al Gestore tutti i servizi, compreso riscossione, accertamento e contenzioso, snellendo le incombenze per gli uffici comunali	54,66%	72,44%	-
Applicare la Legge	51,52%	55,50%	-
Eliminare dal bilancio del Comune le voci relative al servizio di igiene urbana in caso di gestione totalmente esternalizzata	49,69%	68,94%	-
Spingere il Gestore ad una maggiore efficienza attraverso recuperi di produttività	43,75%	20,81%	22,94%
Agevolare i nuclei famigliari meno abbienti	32,80%	31,08%	1,72%
Agevolare i nuclei famigliari numerosi	26,22%	25,85%	0,37%

Interessante sottolineare che alcuni obiettivi particolarmente importanti per il legislatore sono percepiti come collaterali da parte dei Comuni. Ad esempio:

³⁸ Domanda 7. Con riguardo all’introduzione della Tariffa nel vostro Comune, indicate il grado di importanza degli obiettivi di seguito indicati oppure, se non ancora applicata, il grado di importanza previsto (*inserire una X nella casella di riferimento: 0 = nessuna importanza; 6 = molto importante*):

³⁹ Domanda 8. Indicate, per ciascun obiettivo, il grado di raggiungimento effettivo o previsto (*inserire una X nella casella di riferimento: 0 = assolutamente non raggiunto o irraggiungibile; 6 = totalmente raggiunto o facilmente raggiungibile*):

- “Spingere il Gestore ad una maggiore efficienza attraverso recuperi di produttività” viene ritenuto molto importante solo dal 44% dei Comuni e circa l’80% lo ritiene un obiettivo difficile da raggiungere;
- Affidare al Gestore tutti i servizi, compreso riscossione, accertamento e contenzioso, snellendo le incombenze per gli uffici comunali, viene percepito molto importante dal 55% ma il 72% lo ritiene difficilmente raggiungibile;
- Eliminare dal bilancio del Comune le voci relative al servizio di igiene urbana, in caso di gestione totalmente esternalizzata è ritenuto molto importante dal 50% mentre il 69% lo reputa difficilmente raggiungibile.

III parte: Problematiche applicative

Nella terza parte del questionario si è richiesto di indicare le difficoltà più importanti (previste o riscontrate) nella applicazione della Tariffa e come queste siano state superate o come si pensa di fronteggiarle⁴⁰. L’analisi della percezione delle problematiche ha confermato alcune ipotesi largamente diffuse: la difficoltà principale è risultata quella di quantificare i rifiuti conferiti al fine di provvedere ad un’attribuzione della parte variabile commisurata alla quantità. Seguono i problemi relativi alla certezza della riscossione e alle procedure di applicazione delle sanzioni.

Tuttavia, il risultato forse più importante è che, a rendere complessa l’applicazione della Tariffa, prima degli aspetti tecnici (ad esempio, la redazione Piano finanziario o il metodo di calcolo), si collocano le questioni politiche, come la reazione degli utenti all’aumento generalizzato della Tariffa o l’applicazione della stessa alle famiglie con alto numero di componenti.

Figura 4.13 - Difficoltà nell’introduzione della Tariffa, incontrate o previste

Problematiche	Alta difficoltà (5-6)
n. Rilevare la quantità di rifiuti conferita mediante sistemi di identificazione e pesatura	50,00%
m. Rilevare la quantità di rifiuti conferita mediante sistemi di identificazione	47,78%
o. Rilevare la quantità di rifiuti conferita attraverso sistemi di quantificazione volumetrica	44,94%
l. Misurare la quantità di rifiuti conferita per il calcolo della parte variabile	41,08%
z. Applicare la riscossione coattiva di crediti e/o sanzioni	49,35%
a. Reazioni degli utenti all’aumento della Tariffa rispetto alla Tarsu	46,63%
v. Applicare aumenti, a parità di numero di componenti del nucleo familiare, per le superfici abitative più piccole	43,80%
e. Scegliere il valore di Xn = recupero di produttività	39,89%
aa. Applicare il Metodo Normalizzato di cui al DPR 158/99	37,64%

⁴⁰ Domanda n. 9. Quali difficoltà avete incontrato nell’introduzione della Tariffa o, se non ancora applicata, quali sono le difficoltà più importanti che prevedete (inserire una X nella casella di riferimento: 0 = nessuna difficoltà; 6 = molto difficile):

u. Determinare le riduzioni per utenze non domestiche per il recupero extra privata	36,99%
t. Determinare le riduzioni per utenze non domestiche per la raccolta differenziata	35,26%
q. Applicare coefficienti di produttività locali	34,68%
r. Determinare le riduzioni per le utenze domestiche per la raccolta differenziata	33,97%
h. Scegliere i Titoli di Stato da considerare e/o il periodo di riferimento	32,50%
b. Reazioni degli utenti alla redistribuzione dei costi tra le tipologie di utenze	31,61%
y. Applicare sanzioni	31,21%
d. Redigere il Piano finanziario	30,57%
c. Rilevare i costi e attribuirli ai centri di costo indicati dal DPR 158/99	27,87%
i. Scegliere il valore di r_n = tasso di remunerazione del capitale investito	27,27%
g. Scegliere l'aliquota di accantonamento per calcolare i costi d'uso del capitale	26,49%
p. Scegliere i coefficienti di produttività K_b K_c K_d	25,99%
x. Fronteggiare un numero elevato di ricorsi	25,00%
j. Individuare criteri razionali per ripartire le entrate tra utenze domestiche e non	21,86%
w. Fronteggiare una alta percentuale di evasione	18,83%
f. Scegliere l'aliquota di ammortamento per calcolare i costi d'uso del capitale	15,50%
s. Determinare la riduzione in caso di utilizzo di servizi "speciali" (ad es. compo- staggio domestico, conferimento in piattaforma, ecc.)	14,92%
k. Suddividere i costi tra parte fissa e parte variabile della Tariffa	13,33%

La domanda relativa al superamento delle difficoltà evidenzia come i Comuni abbiano affrontato le problematiche (o come ritengano di poterle superare) al fine di applicare la Tariffa con successo. Il problema della misurazione dei rifiuti prodotti nella maggior parte dei casi è stato risolto ricorrendo ad un'applicazione parametrica e non puntuale; circa le difficoltà più temute, relative alla reazione degli utenti rispetto ad un possibile incremento degli esborsi, sono state affrontate instaurando un rapporto di concertazione con la cittadinanza e di condivisione degli obiettivi.

Tra gli strumenti più usati, infatti, compare la comunicazione, determinante per la corretta applicazione della Tariffa nell'ottica di far comprendere alla cittadinanza gli obiettivi di trasparenza, equità e sostenibilità economica nel tempo della riforma; sempre nell'ambito della cooperazione è altrettanto importante il coinvolgimento delle associazioni di consumatori e di categoria delle utenze.

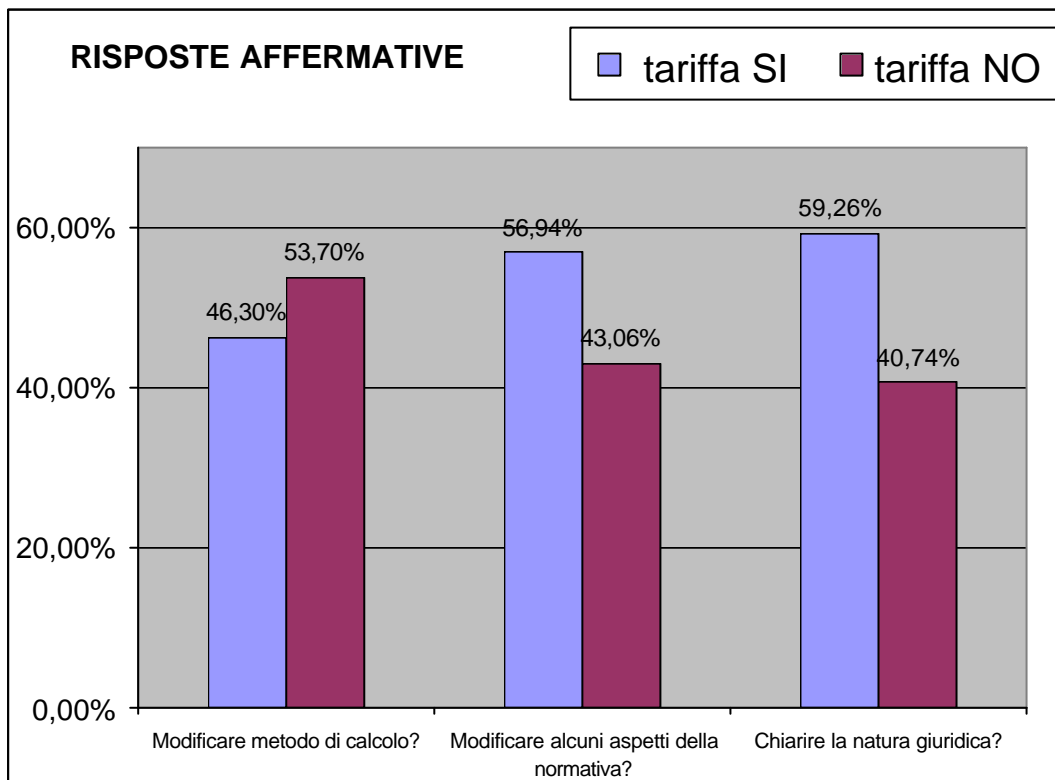
In altri casi, invece, sfruttando il passaggio da Tarsu a Tariffa, si è proceduto ad una completa riprogettazione, riorganizzazione e miglioramento del sistema di gestione integrata e del rapporto contrattuale col Gestore al fine di introdurre le innovazioni organizzative, gestionali e tecnologiche necessarie ad applicare proficuamente il nuovo sistema di finanziamento. Infine, molti Comuni ritengono utile il ruolo di Enti come le Province, i Consorzi, le Arpa e gli Osservato-

ri, ONR, ecc. che dovrebbero incrementare le attività di consulenza e di formazione, oltre che provvedere alla rilevazione dei parametri di produzione su campioni di categorie. In ultima analisi, molti Comuni hanno dichiarato di aver colto l'opportunità della fase sperimentale per semplificare la formula di calcolo adottando dei criteri determinati in sede locale.

IV parte: Suggerimenti

La necessità di una modifica agli aspetti di calcolo è richiesta dal 54% dei Comuni non ancora passati a Tariffa; nel caso di Comuni già passati al regime tariffario, la percentuale è minore (46,30%) a riprova del fatto che le difficoltà nell'applicazione del Metodo Normalizzato possono essere risolte. Le richieste di modifica al metodo di calcolo sono relative soprattutto alla sua semplificazione; inoltre, in molti casi, più che vere e proprie modifiche sono richiesti dei chiarimenti soprattutto sulla comprensione delle variabili di calcolo.

Figura 4.14 – Suggerimenti di modifiche in relazione alla adozione della Tariffa



Altro aspetto interessante è che molti Comuni vorrebbero, nell'ottica di una maggiore equità e trasparenza, utilizzare delle metodologie di calcolo che possano essere comprese dalla cittadinanza e quindi condivise. Entrando nel merito del metodo di calcolo emerge la difficoltà di determinare:

- La suddivisione tra parte fissa e parte variabile (es. costo personale);
- La percentuale di ammortamenti e accantonamenti;

- Il recupero di produttività da imporre al Gestore;
- I coefficienti locali di produzione;
- Alcuni parametri specifici relativi a superfici abitative distinte in base alla destinazione d'uso (abitazione, box, mansarda, ecc.);
- I costi per l'anno n in caso di variazioni al sistema di gestione.

La modifica alla normativa, invece, è richiesta dal 56,4% dei Comuni a Tariffa; anche in questo caso si tratta per lo più di chiarimenti afferenti ai seguenti aspetti:

- Semplificazione;
- Maggiore discrezionalità agli Enti (definizione di criteri locali). Da più parti emerge l'esigenza di lasciare spazio alle applicazioni locali, tenuto conto della conoscenza diretta del territorio e di chi vi opera;
- La copertura dei costi è in molti casi avvertita come un'ingerenza dello Stato alle prerogative comunali e, quindi, viene richiesta la possibilità di scegliere il grado di copertura dei costi;
- Necessità di rilevazione di coefficienti di produttività;
- Aspetti complementari (secondo case, occupazione parziale);
- Applicabilità Iva;
- Certezza riscossione, contenzioso e sanzioni.

Nel caso della natura giuridica, ampiamente dibattuta negli ultimi anni, è interessante sottolineare come circa il 60% dei Comuni in regime Tarsu, non richieda alcuna modifica e/o chiarimento. Dall'analisi delle risposte aperte, si evince l'esigenza di chiarimenti e/o modifiche legislative in merito alle procedure di riscossione, accertamento, contenzioso e all'applicazione dell'Iva. Un aspetto interessante è che, anche se la maggior parte delle risposte richiede la definizione della natura tributaria della Tariffa, alcuni questionari relative ad esperienze applicative di successo, hanno precisato che dovrebbe essere preferita la natura privatistica, anche se è avvertita la necessità di ricorrere a strumenti di riscossione coattiva più efficaci e sicuri.

4.3 - Conclusioni

L'elemento di maggior rilievo che emerge dall'indagine è la scarsa correlazione tra obiettivi perseguiti dalla riforma in esame e la possibilità di un loro effettivo raggiungimento. I Comuni, in altri termini, pur condividendo le finalità di fondo della transizione da Tassa a Tariffa, riconoscono che essa incontra non poche difficoltà ad essere applicata in concreto. In tal senso, l'indagine ha mostrato chiaramente un punto che sembra fondamentale: la resistenza dei Comuni alla transizione non è dettata da questioni tecniche-applicative, che comunque possono avere avuto un ruolo talvolta non modesto, quanto da questioni collegate agli effetti negativi di un possibile aumento del prelievo nei confronti dei cittadini. L'impopolarità di una tale ipotesi ha anche l'effetto di spingere i Comuni a ridurre il perimetro di applicazione della Tariffa (ad esempio, escludendo lo spazzamento) e/o a richiedere una percentuale ridotta di copertura dei costi. Ciò è anche confermato dal fatto che i Comuni che già hanno optato per la

Tariffa sono perlopiù quelli che muovevano da una elevata copertura già con la Tarsu.

Capitolo 5

SISTEMI PAYT IN EUROPA. ALCUNE ESPERIENZE APPLICATIVE.

Capitolo 5

I sistemi PAYT in Europa. Alcune esperienze applicative.

5.1 - Obiettivi del capitolo

In questo capitolo l'analisi si sposta a livello comunitario, al fine di esaminare i sistemi di finanziamento del servizio di igiene urbana in alcuni Paesi europei e di trarre degli spunti interessanti su eventuali modifiche da apportare al nostro sistema. Dopo una breve disamina degli obiettivi comuni a livello europeo, vengono analizzati i sistemi applicati nei Paesi con una popolazione paragonabile a quella italiana (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), aggiungendo i casi di Paesi Bassi e Svizzera che, per grado di sviluppo e di applicazione, risultano particolarmente interessanti.

5.2 – I sistemi PAYT in Europa

I sistemi di finanziamento a tariffazione, meglio definiti a livello europeo con PAYT, acronimo di Pay-as-you-throw cioè *paga in base a quanto butti*, stanno divenendo sempre più importanti in tutta Europa. I paesi dell'Unione Europea possono essere divisi in base allo sviluppo ed attuazione dei sistemi PAYT in tre gruppi principali:

1. Stato maturo: Germania, Svezia, Austria, Finlandia, Paesi Bassi. Per questi Paesi i sistemi PAYT sono ampiamente diffusi e in stabile aumento. La letteratura per questo primo gruppo mette a fuoco l'ottimizzazione dei sistemi di PAYT ed i rapporti di efficacia sia a livello tecnico che socio-economico.
2. Rapido sviluppo: Danimarca, Francia, Irlanda, Italia. È presente un chiaro movimento verso PAYT dovuto a ragioni politiche o piani di sviluppo di sistemi già collaudati.
3. Sviluppo lento ma costante: Repubblica Ceca, Spagna, Grecia. Quest'ultimo gruppo mostra un interesse e un impegno a differenti livelli del processo decisionale ma principalmente concentrato nella comprensione delle conseguenze dell'utilizzo di sistemi a tariffazione in luogo dei sistemi di finanziamento tradizionali. La gran parte della letteratura, peraltro, sta approfondendo la valutazione dei costi reali di un sistema integrato di gestione dei rifiuti.

In tutti i Paesi esiste un quadro giuridico che permette l'attivazione di *tariffe* sui rifiuti eccetto che nel Regno Unito. Secondo la letteratura europea,⁴¹ la implementazione di tariffe PAYT ha contribuito, senza alcun dubbio, alla crescita dei costi di gestione dei rifiuti, dovuta sia alla necessità di nuove infrastrutture, sia ai diversi sistemi di contabilizzazione e di controllo. Il costo è direttamente correlato al tipo di soluzione adottata. Controversa è l'indicazione dei benefici: al-

⁴¹ Si vedano i numerosi articoli, studi e pubblicazioni riportate su: www.payt.net

cuni osservano una compensazione dei costi, altri evidenziano la sostanziale assenza i effetti positivi⁴².

I sistemi basati sul volume sono più applicati di quelli basati sul peso. Tuttavia, bisogna evidenziare che con i primi non è sempre possibile assegnare chiaramente i costi secondo il principio di PAYT. Sebbene i sistemi in esame siano generalmente ben accetti dalle famiglie, diversi fattori possono influenzare gli atteggiamenti nei loro confronti: in particolare, le famiglie tendono ad essere proattive quando hanno il riscontro di un beneficio chiaro e facilmente identificabile, come gli sconti relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti recuperabili. Secondo la letteratura europea, i punti di forza principali dei sistemi PAYT possono essere riassunti come segue:

- Allocazione dei costi più equa nei confronti dei clienti/utenti (a seconda del sistema di progettazione);
- Trasparenza nel sistema di finanziamento della gestione dei rifiuti;
- Efficacia nella riduzione dei rifiuti (riduzione che è stata riscontrata in percentuali variabili dal 15% al 90%);
- Aumento della percentuale di rifiuti recuperabili;
- Notevole incoraggiamento del compostaggio domestico.

D'altra parte, la letteratura ha evidenziato i seguenti punti di debolezza:

- *Illegal dumping*, rifiuto bruciato o abbandonato illegalmente;
- *Turismo dei rifiuti*, rifiuti conferiti verso le comunità vicine dove è possibile conferire incontrollatamente;
- Aumento dei costi, sia di investimento che di esercizio;
- Aumentato degli apporti di materiali inquinanti all'interno della raccolta differenziata (ad es. Germania).

In Europa la maggior parte degli studi si riferisce a valutazioni ed analisi ex-ante degli effetti; soltanto il 5% si sofferma sugli effetti reali dei sistemi PAYT; se questo risultato verrà confermato, sarà difficile estrarre delle conclusioni ampie sull'efficacia dei sistemi basati su analisi ex-post⁴³.

5.3 – Il caso della Francia

Il principio della pianificazione della gestione dei rifiuti compare per la prima volta nella legislazione francese il 27 novembre 1969, quando venne chiesto ai Prefetti di predisporre piani per la raccolta e il trasporto dei rifiuti domestici. La direttiva 75-442 del 15 luglio del 1975 della Comunità Economica Europea (EEC) chiese, inoltre, agli Stati membri di elaborare dei piani territoriali per lo smaltimento dei rifiuti che imponevano di determinare le condizioni relative allo smaltimento di varie categorie di rifiuti in collaborazione con le autorità locali competenti. In occasione della modifica della direttiva 75-663 (ad opera della Dir. 18 marzo 1991), la Comunità Europea aggiornò il concetto dei piani di gestione dei rifiuti che devono tendere principalmente alla promozione del riciclo

⁴² 2003, Summary paper, Work package 1–V.1.3, Institute for Prospective Technological Studies.

⁴³ 2003, Variable Rate Pricing based on Pay-As-You-Throw as a Tool Of Urban Waste Management, Technische Universität, Dresden.

e del recupero di energia, così come alla limitazione del trasporto del rifiuto e allo smaltimento finale in condizioni di totale sicurezza. Lo Stato francese allora decise, in conformità con la legge 92-646 del 13 luglio 1992, di ridefinire i termini di elaborazione dei piani. Da allora, le prefetture sono obbligate ad elaborare i piani vincolanti per le autorità locali competenti cui, peraltro, è conferita la responsabilità dello stoccaggio, del trasporto e del trattamento dei rifiuti.

I piani indicano le azioni di ammodernamento della gestione dei rifiuti a 5 e 10 anni; stabiliscono gli obiettivi di riciclaggio e di valorizzazione, i sistemi di raccolta e le attrezzature da utilizzare a tal fine, la valutazione degli investimenti e dei corrispondenti finanziamenti; una volta approvati, impongono che tutte le ulteriori decisioni prese nel campo dei rifiuti, sia da parte delle persone giuridiche di diritto pubblico, sia dai loro concessionari, siano con essi compatibili. La seguente legislazione, attualmente in vigore, definisce precisamente il contenuto dei piani:

- Legge 75-633 con le modifiche introdotte dalla legge del 3 febbraio 1995;
- Direttiva 94/62/CE (20.12.1994) relativa alla valorizzazione dei rifiuti da imballaggio;
- Decreto 96-1008 del 18 novembre 1996, che recepisce nell'ordinamento francese la direttiva 94/62/CE e definisce forma e procedura di elaborazione, pubblicazione e revisione dei piani;
- Circolare del 28 aprile 1998 che:
 - Stabilisce che è preferibile il riciclaggio di rifiuti organici, prevedendo una limitazione all'incenerimento e allo smaltimento in discarica,
 - Introduce una gerarchia dei metodi di eliminazione,
 - Prevede una stringente applicazione della legislazione in vigore,
 - Un controllo dei costi della gestione dei rifiuti,
 - Revisione periodica dei piani in collaborazione con gli attori locali,
 - Informazione e comunicazione per i cittadini.

Il decreto imballaggi domestici (*emballages ménagers*) del 1 aprile 1992 obbliga tutti i confezionatori dei prodotti di consumo a partecipare all'eliminazione dei rifiuti di imballaggio derivanti dai relativi prodotti, sia attraverso la raccolta differenziata organizzata a loro cura, sia tramite l'adesione ad un'organizzazione da loro costituita (Eco-Emballages, Adelphe e Cyclamed).

Sistema di finanziamento

Attualmente, il sistema di finanziamento della gestione dei rifiuti urbani è caratterizzato da due tipologie di prelievo⁴⁴: la *Taxe d'Enlèvement des Ordures Menageres* (TEOM) e la *Redevance d'Enlèvement des Ordures Menageres* (RE-OM).

La TEOM è la tassa per la raccolta (letteralmente ritiro-rimozione) dei rifiuti urbani; consiste in un prelievo fisso, il cui ammontare è commisurato al valore degli immobili. È una tassa locale facoltativa (articoli 1520-1526 del Codice

⁴⁴ <http://www.ademe.fr/collectivites/Dechets-new/Politique-planif/Plans/Pourquoi.htm>

Generale delle Imposte) istituita dalla Comunità, dal Comune o dal Raggruppamento dei comuni, competente sulla raccolta (Legge 12 luglio 1999), allo scopo di contribuire al finanziamento del servizio. È calcolata in base alla rendita catastale dell'immobile. Il provento totale è determinato dal Consiglio della Comunità, senza l'obbligo di equilibrio tra entrate ed uscite. È riscosso dai servizi dello Stato con le imposte locali. Lo Stato aggiunge alcuni oneri (ad es: spese di riscossione) all'importo deliberato dalla Comunità, ma assicura la restituzione dell'integralità della somma iscritta al bilancio della Comunità locale, qualunque sia il relativo livello di copertura. Se i Comuni hanno affidato il trattamento ad una struttura intercomunale a fiscalità propria, possono chiedere un ritrasferimento parziale del prodotto della tassa direttamente alla struttura intercomunale (Art. 84 di Legge N. 99-586 de 12 luglio 1999). Le proprietà dello Stato o delle Comunità locali sono esonerate dalla *tassa di ritiro* dei rifiuti domestici. La tassa, con la qualità di imposta, è dovuta anche se il contribuente non usufruisce del servizio.

La REOM (Canone per la raccolta dei rifiuti urbani, un prelievo speciale che applica il principio chi inquina paga), prevista dalla Legge 2333-76 del codice generale delle Comunità locali) è facoltativa. È istituita dalla Comunità, dal Comune o dal Raggruppamento dei comuni, competenti sulla raccolta (Legge 12 luglio 1999). Obbligatoriamente proporzionale al servizio reso all'utente, la *Redevance* è interamente controllata dalla Comunità locale che emette le fatture e ne assicura la riscossione. Il prodotto della *Redevance* deve coprire il totale delle spese del servizio di rifiuti, il che implica la redazione di un budget. L'Art. 85 della legge del 12 luglio 1999 permette un ritrasferimento parziale del prodotto della REOM, nel caso in cui la competenza della riscossione fosse trasferita ad un'altra Comunità. In caso di finanziamento mediante la *redevance*, il servizio di raccolta dei rifiuti urbani si trasforma in un servizio pubblico a rilevanza industriale e commerciale (SPIC). Quindi, i cittadini pagano proporzionalmente ai rifiuti prodotti essendo così esplicitamente indotti a favorirne la riduzione.

Infine, altra particolarità del sistema di finanziamento francese è l'istituzione di un prelievo speciale ad opera dalla Legge del 13 luglio 1992, obbligatorio per la gestione dei rifiuti assimilati all'interno delle zone residenziali: la *Redevance Spéciale*. Da 1 gennaio 1993, l'istituzione della *Redevance Spéciale* per i rifiuti non domestici è diventata obbligatoria in base alle disposizioni della legge 13 luglio 1992 per le Comunità che non hanno istituito *Redevance Générale*. Il campo d'applicazione della *Redevance Spéciale* è definito dagli articoli L.2224-14 del codice generale delle autorità locali (CGCT) in questi termini: Le Comunità 'assicurano lo smaltimento di altri rifiuti definiti per decreto, che per caratteristiche e quantità prodotte, possono essere raccolti e trattati senza accorgimenti tecnici particolari (cioè gli assimilati)''.

A partire dal 1 gennaio 1993, i Comuni, o le imprese a proprietà pubblica che non hanno istituito la *Générale* devono istituire quella *Spéciale* in modo da assicurarne il relativo finanziamento. Questa *Redevance* è calcolata sulla base del servizio reso e, in particolare, della quantità di rifiuti conferita. Può tuttavia es-

sere fissata in modo forfettario in caso di piccole quantità di rifiuti. Le Comunità possono decidere, con deliberazione motivata, di esonerare dalla TEOM le persone soggette alla *redevance spéciale*.

Problematico è il riferimento agli accorgimenti tecnici particolari, la cui nozione non si rinviene né in questa né in altre norme; di conseguenza la Comunità è libera di fissare i limiti dei relativi obblighi legali (caratteristica e quantità di rifiuti, definizione delle procedure tecniche particolari) che assicurerà nel quadro del programma di pubblica utilità.

Esempi di applicazione

Il rapporto introduttivo del progetto PAYT dell'ottobre del 2001, predisposto dalla Commissione Europea, evidenzia come la Francia necessiti di modifiche dei sistemi di finanziamento attualmente utilizzati. Gli estensori ritengono che tali cambiamenti, nei pochi casi in cui sono stati sperimentati, abbiano reso la gestione dei rifiuti più efficace ed abbiano stabilito un sistema finanziario più trasparente, recuperando la fiducia della popolazione verso i servizi ambientali. In Francia sono stati rilevati molti esempi di applicazione di PAYT come, ad esempio:

- Unione dei comuni e Comunità dei "Pays de Mormal et Maroilles" (regione di Mormal e di Maroilles che utilizzano la metodologia dei sacchetti preparati);
- Ville de Besancon, che fatturano in base al volume del contenitore usato;
- Montaigu-Rocheserviere, che fatturano in base al volume raccolto;
- Comuni e delle Comunità del Porte d'Alsace et du Pays de Ribeauville, che fatturano in base al peso del rifiuto raccolto.

Il nuovo sistema assicura la trasparenza del finanziamento della gestione dei rifiuti e rende l'intero sistema più equo per i cittadini; al contrario, il sistema convenzionale, non essendo commisurato in alcun modo al beneficio goduto, scoraggia la partecipazione attiva dei cittadini. Oltre ai vantaggi, i sistemi *polluter-pays*, presentano già ricordati svantaggi relativi alla difficoltà di misurazione del volume o del peso dei rifiuti raccolti e di conferimenti illegali.

Revisione legislativa

Anche alla luce delle indicazioni espresse, il Parlamento francese⁴⁵ sta discutendo una modifica del sistema di finanziamento atta ad introdurre più efficaci modelli di raccolta differenziata; ciò, poiché:

- Il finanziamento in essere della gestione dei rifiuti urbani si dimostra inadatto per la attuazione dei principi dalla legislazione europea e per il sostegno dei considerevoli investimenti richiesti alle Comunità locali

⁴⁵ <http://www.senat.fr>

- Il volume dei rifiuti domestici ed assimilati è più che raddoppiato durante gli ultimi dieci anni e continua a crescere al tasso di 1% all'anno.

L'esigenza di ammodernamento delle norme deriva anche dall'incremento del costo dei servizi di raccolta, stoccaggio e trattamento che ha accresciuto del 120% nel corso degli ultimi dieci anni sia la tassa sulla raccolta dei rifiuti domestici che la *redevance*. Questi prelievi, inoltre, sono contestati dai contribuenti e dai consiglieri locali; la tassa è criticata in particolare perché male rappresenta il costo dei servizi: il relativo importo non dipende dal volume del rifiuto prodotto, non incentiva la riduzione della produzione e non corrisponde ad alcun principio di equità. La *redevance*, invece, incontra molte difficoltà applicative da parte dell'amministrazione (nella definizione delle tariffe, nel censimento dei debitori relative alla copertura) e risulta, per questo motivo, più adatta ai piccoli Comuni.

Appare utile evidenziare che l'adozione del prelievo commisurato alla produzione è ancora facoltativa per i Comuni (solo il 35% l'ha introdotta) ed esige la organizzazione di un servizio che consenta di applicare la corrispettività reale del prelievo (rilevazione dei rifiuti conferiti o riduzioni tecniche per conferimento distinto, recupero, riciclo, compostaggio) basate su dati obiettivi da acquisire con strumentazione adeguate. Parecchi gruppi di lavoro hanno studiato negli ultimi anni il finanziamento della gestione dei rifiuti domestici, ma nessuno ha condotto alla definizione di soluzioni semplici; al contrario, tutti sottolineano la complessità notevole del tema.

La proposta di legge N° 111 del *Sénat* relativa «*Au financement du service d'élimination des déchets ménagers*» tende ad un sistema che unisca i vantaggi dei regimi giuridici della tassa e della *redevance*, per ora fondamentalmente differenti:

- Un'imposta di gestione,
- Una parte rapportata al volume del rifiuto prodotto dall'utenza (con il riferimento al numero di componenti l'alloggio).

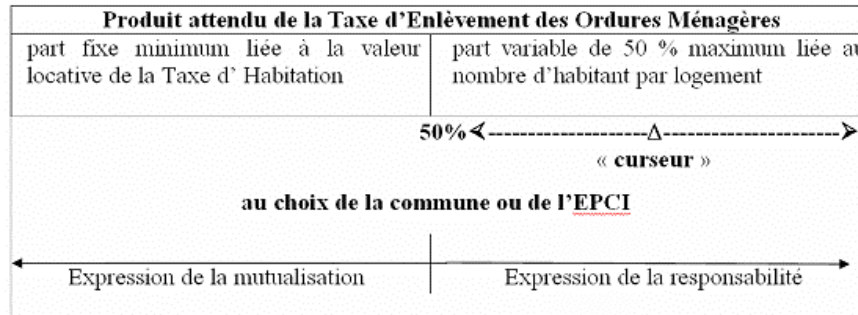
La discussione in atto nel Parlamento muove dal presupposto di utilizzare meccanismi evolutivi della tassa piuttosto che del canone, in quanto la prima è la modalità più utilizzata: infatti, la tassa è riscossa in più del 56% dei Comuni francesi, corrispondenti all'80% della popolazione e permette, più facilmente, di considerare le condizioni socio-economiche dei contribuenti, applicando eventualmente dei correttivi. I lavori parlamentari si fondano sull'ipotesi che una adeguata personalizzazione riferita al numero di occupanti di un immobile potrebbe essere meglio accettata dai contribuenti, anche perché è coerente con l'evoluzione della società verso forme di partecipazione dei cittadini ai servizi pubblici primari. Tale ipotesi non intende modificare la natura giuridica della tassa, ma affidare ai Comuni le scelte di personalizzazione che, in tal modo, finanzierebbero il servizio di gestione dei rifiuti domestici.

Attualmente, come detto, la base di calcolo è riferita al valore dell'immobile; la personalizzazione, prevista dall'Art. 1 della proposta di Legge, prevede di con-

siderare l'occupazione dell'immobile che, in generale, presuppone la produzione di rifiuti. L'Art. 1 prevede di sostituire la tassa sul valore con la *tassa della dimora (taxe d'habitation)* o sul numero occupanti, secondo la scelta operata dal Comune o dall'istituzione intercomunale. L'Art. 2 stabilisce le modalità di adattamento ai casi di specie prevedendo due soluzioni:

1. Associare al valore della rendita catastale criteri di modularità che permettano di tener conto del numero dei componenti del nucleo familiare, rinviando all'Ente locale la definizione della percentuale del valore da ripartire in base a tali criteri.
2. Proporre più semplicemente al Comune di decidere la percentuale delle entrate attese da ripartire in funzione del numero di componenti, entro il limite di 50%. È questa seconda soluzione che sembra la più adeguata sia per gli amministratori locali che per contribuenti.

Figura 5.1 - Schema di funzionamento del nuovo sistema di prelievo in discussione al Senato francese



Fonte: <http://www.senat.fr>

In ultima analisi, sono le Comunità locali che optano o verso forme di maggiore *mutualisation* (mutualismo) o verso logiche di maggiore responsabilizzazione individuale (applicazione PAYT). I Comuni che decideranno di aumentare la parte calcolata direttamente secondo la tassa della dimora, privilegeranno la *mutualisation*; mentre quelli che aumenteranno la parte relativa al numero componenti applicheranno il principio della responsabilità.

5.4 – Il caso della Germania

Vi è una relativamente ampia letteratura tedesca che descrive i risultati ottenuti nei test-pilota in Germania⁴⁶. L'attenzione è rivolta principalmente alla fattibilità tecnica e alle problematiche incontrate dai sistemi PAYT, soprattutto in zone densamente popolate ed urbanizzate. La conclusione principale che emerge è che le soluzioni tecniche adottate hanno funzionato ed hanno condotto ad una riduzione del residuo indifferenziato in una percentuale compresa tra il 50% ed il 90% mentre sono aumentate le quantità raccolte di tutte le altre frazioni (rifiuti ingombranti, organici, ecc.).

⁴⁶ Cfr. Eunomia Research & Consultino (2003), *Waste Collection: To Charge or not To Charge?*, Bristol

Meno certi, e soggetti a controversie, sono i risultati relativi alla diminuzione della quantità totale di rifiuti raccolti e dei costi per il trattamento del residuo. È evidenziata, in generale l'importanza di mantenere un prelievo fisso minimo e di effettuare una capillare campagna di informazione e di comunicazione parallela all'introduzione dei PAYT. Vi sono stati non modesti problemi causati da conferimenti illegali nelle zone incontrollate e dall'inquinamento crescente delle frazioni riciclabili. Gli studi-pilota hanno sottolineato la necessità di rivedere e di adattare il sistema di regolamentazione locale al fine di facilitare e di rendere efficaci i sistemi a tariffazione.

Secondo la letteratura, i problemi da risolvere per un'applicazione più ampia sono soprattutto:

- *Illegal dumping*;
- *Export* di rifiuti in altre località/regioni;
- Aumento delle percentuali di materiali inquinanti nelle Raccolte Differenziate.

Per quanto riguarda gli aspetti economici, sebbene i costi di trattamento del residuo siano diminuiti, i costi totali di gestione sono aumentati a causa soprattutto di:

- Investimenti necessari e spese di funzionamento e di mantenimento dei sistemi tecnici;
- Gestione amministrativa;
- Pianificazione logistica e strutturale.

Un importante ostacolo all'applicazione dei sistemi PAYT è relativo proprio alla regolamentazione locale; infatti, nella maggior parte delle Comunità dovrebbero essere modificate le norme al fine di costituire la base giuridica necessaria per l'introduzione di tali sistemi. In ogni caso, è interessante evidenziare che esperienze di applicazione di sistemi PAYT si riferiscono a grandi città come Berlino e Monaco. A Berlino, l'ammontare della Tariffa è calcolato in modo da coprire il costo complessivo del servizio: a tal fine, ogni famiglia paga in proporzione alla dimensione del contenitore fornito, alla frequenza di raccolta e alla tipologia di rifiuti prodotti. La città di Monaco ha introdotto un sistema simile a quello di Berlino: a parità di volume dei bidoni e di frequenza di raccolta, il cittadino paga in base alla tipologia del rifiuto conferito (organico, carta, residuo, ecc.).

5.5 – Il caso della Spagna

Le principali norme relative alla politica ambientale sui rifiuti in Spagna sono da ricondurre al "Programma nazionale per i rifiuti urbani". L'Art. 5 della legge spagnola 10/98, Legge quadro del settore, stabilisce che il Governo nazionale approva i Piani nazionali dei rifiuti urbani al fine di integrare i Piani elaborati dalle diverse Comunità Autonome. L'obiettivo generale del Programma nazionale per i rifiuti urbani, approvato dal Ministero dell'Ambiente (2000-2006), è

di prevenire la produzione di rifiuti, di sviluppare sistemi di gestione e di promuovere riciclaggio, la riduzione, il riutilizzo e la valorizzazione.

Il Programma prevede due principi base di copertura dei costi del servizio:

- Chi inquina paga e responsabilità del produttore. Il possessore o il produttore di rifiuti deve assumersi i costi della corretta gestione dei rifiuti. Secondo questo principio, il Piano considera che il servizio di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti urbani deve essere finanziato tramite le tasse, o strumenti simili, controllati dalle autorità locali o, in alcuni casi, dalle Comunità autonome, così come attraverso le risorse economiche provenienti dai sistemi di gestione integrata degli imballaggi.
- Promozione di sistemi di riduzione della produzione di rifiuti urbani. Il Programma si riferisce alla creazione di strumenti economici adatti a scoraggiare la produzione; essi dovrebbero aumentare i costi per i produttori in misura proporzionale all'aumento della quantità di rifiuti generata.

Il Programma nazionale di prevenzione stabilisce che la quantità di rifiuto urbano procapite debba essere ridotta del 6% in modo che nel 2002 la produzione totale si attesti sui livelli del 1996 (anno di riferimento); accenna, inoltre, alla necessità per le autorità locali di progettare i sistemi fiscali progressivi, basati sull'applicazione quantitativa del *polluter pays principle*. Infine, stabilisce la necessità di applicare le misure che penalizzino economicamente, in un senso progressivo, l'eliminazione dei materiali che possono essere riutilizzati o riciclati.

Finanziamento del servizio

Il sistema di finanziamento della gestione dei rifiuti urbani varia tra le Regioni autonome; si tratta sempre di un prelievo di natura tributaria, anche se la gestione del servizio viene effettuata mediante un'azienda privata; unica eccezione parziale è quella della Catalogna che dal 1 gennaio 2004 ha liberalizzato il servizio di raccolta e trattamento di rifiuti commerciali.

La responsabilità è divisa fra tre livelli:

- Il Governo nazionale, responsabile della legislazione di base;
- Le Comunità autonome, che possono avere una propria legislazione nel rispetto della legislazione statale, sono responsabili della pianificazione territoriale, dell'autorizzazione delle attività di gestione e della gestione dei rifiuti pericolosi;
- Le Autorità locali (Province e Comuni) hanno la responsabilità della gestione dei rifiuti urbani, compreso quelli urbani pericolosi, e dell'approvazione dei piani di gestione in ambito comunale, e sono obbligati a fornire il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, nelle forme stabilite dai rispettivi regolamenti. I Consigli comunali fissano le tasse, che devono basarsi sul costo del servizio, nel senso che non possono superarlo, ma non devono necessariamente coprirlo integralmente, e normalmente sono determinate in base al valore della proprietà, che dipende dall'età

dell'immobile e dalla zona in cui è situato. Per lo spazzamento ed i servizi complementari, i Municipi non possono richiedere imposte.

Una modalità originale di finanziamento è stata introdotta nell'area metropolitana di Barcellona; ogni Comune è responsabile della progettazione della tassa relativa alla raccolta mentre l'Ente sovracomunale metropolitano gestisce la tassa per il trattamento. La Tassa ambientale metropolitana per la gestione dei rifiuti municipali (TAMGREM) è calibrata sul consumo di acqua, essendosi rilevato che produzione di rifiuti e consumo d'acqua dipendano da variabili simili, quali l'utilizzo delle abitazioni e il numero di occupanti. In questo senso, se supponiamo che il consumo dell'acqua sia proporzionale alla produzione di rifiuti, la tassa potrebbe essere assimilata al principio del Pay-As-You-Throw, anche se è difficile asserire che il corrispettivo sia conforme al principio di PAYT in senso rigoroso, poiché non è misurata la quantità reale di rifiuto prodotto.

5.6 – Il caso del Regno Unito

L'*Environmental Protection Act* del 1990 riorganizza i compiti e le funzioni dei diversi soggetti istituzionali, anche alla luce di quanto disposto dal precedente atto sui governi locali (1985), prevedendo la distinzione tra:

- Autorità con poteri normativi in materia di rifiuti (*Waste Regulation Authority*), ovvero i County Council (paragonabili alle Regioni),
- Autorità incaricate della raccolta (*Waste Collect Authority*), rappresentate generalmente dai vari distretti ricadenti all'interno di ciascuna Contea.

Con l'*Environmental Act* del 1995 vengono create l'EPA e la SEPA, le due agenzie per la protezione dell'ambiente con compiti di assistenza tecnica nell'ambito dei rifiuti.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento del servizio di igiene urbana, viene utilizzato un prelievo di natura tributaria. La chiave legislativa è l'*Environmental Protection Act* del 1990, che vieta alle Autorità locali di addebitare direttamente la gestione dei rifiuti ai cittadini. Le tasse per la raccolta ed il trattamento dei rifiuti, infatti, sono parte di una tassa più ampia denominata *Council Tax* (Tassa Comunale) imposta dalle autorità locali e composta da due parti: un 50% fa riferimento al valore della proprietà (a Londra, ad esempio, è calcolata in base alla classe di valore in cui è collocata la proprietà e al distretto in cui si trova); l'altro 50% è valutato in relazione al numero di occupanti. È evidente che il gettito del tributo in questione non è destinato solo alla copertura dei costi dei servizi ambientali, ma a finanziare una gamma molto più ampia di servizi pubblici, fra cui anche i trasporti. Infatti, un principio fondamentale del processo di reperimento dei fondi è che non sia associato a servizi specifici (questo passaggio, secondo la comune logica inglese, risponde ad principio di democrazia locale). Quindi, caso alquanto anomalo nella legislazione statale europea, nel Regno Unito l'applicazione di un sistema PAYT richiederebbe una modifica alla legislazione primaria. Tuttavia, quando il sistema politico ha proposto l'eventualità dell'introduzione di un sistema a tariffazione, vi è stata una

tale risposta negativa dalla stampa, che l'aveva qualificata come una nuova tassa, da imporre un rapida accantonamento dell'intera questione.

Storicamente, la gestione dei rifiuti è stata caratterizzata da un basso sviluppo strategico; è evidente il ritardo nell'implementazione della normativa europea ed il notevole ricorso allo smaltimento in discarica che incide per una percentuale pari a circa 80,8% a fronte di una media europea di circa il 54%⁴⁷. Al fine di recuperare il ritardo accumulato è stato elaborato il documento "Strategia per i rifiuti 2000" contenente gli obiettivi di riduzione e riciclaggio da conseguire entro il 2005; per i rifiuti urbani l'obiettivo è raggiungere tassi di recupero e riciclaggio, rispettivamente, del 40% e del 25% entro il 2005. Nella stesso documento strategico viene, inoltre, previsto un progressivo innalzamento della tassa sullo smaltimento in discarica (prevista dalla legge sulle discariche del 1996) di 1 sterlina per tonnellata di rifiuto ogni anno fino a raggiungere nel 2004 le 15 sterline per tonnellata.

5.7 – Il caso dei Paesi Bassi

La normativa-quadro relativa alla gestione dei rifiuti risale al 1993, allorché fu deciso di attribuire alle Municipalità il diritto di imporre le tasse o tariffe per coprire i costi necessari allo smaltimento dei rifiuti; tale norma specifica che: *“per coprire i costi relativi all'eliminazione dei rifiuti delle famiglie, ogni Comune può istituire un'imposizione sulle persone.”*

Il metodo più comune nei Paesi Bassi (circa 78% dei Comuni) prevede un canone forfettario basato sul valore o sulla superficie abitativa; il restante 22% sta attivando un sistema di tariffazione a volume, peso o frequenza di svuotamento. Di rilievo è uno studio dal Ministero dell'Ambiente⁴⁸ su circa 60 Comuni che utilizzano un sistema di tariffazione variabile in base alla quantità di rifiuti raccolta. La conclusione principale dell'analisi è che la Tariffa differenziata non può essere vista come uno strumento efficace di politica della gestione dei rifiuti se utilizzata da sola, ma deve innestarsi in un sistema più ampio di disposizioni e normative relative alla raccolta e al trattamento di rifiuti domestici, dei programmi di formazione, di sensibilizzazione e di informazione ai cittadini. Tuttavia, il rapporto conclude che un chiaro impulso al conseguimento degli obiettivi ambientali può essere attribuito alle forme di tariffazione differenziata.

Altri fattori da cui non si può prescindere, in quanto presupposti indispensabili per la riuscita dell'applicazione di strumenti di tariffazione differenziata, sono:

- Presenza di adeguate strutture per la separazione ed il trattamento dei rifiuti raccolti per via differenziata;
- Efficace campagna di comunicazione tra il Comune ed i cittadini;
- Applicazione rigorosa di strumenti di *enforcement*.

Infatti, il contributo al successo degli obiettivi ambientali consiste in:

⁴⁷ 2003, Rapporto Rifiuti, APAT-ONR.

⁴⁸ Si veda ancora: 2003, Summary paper. Work package 1-V.1.3, Institute for Prospective Technological Studies.

- Risposta positiva dei cittadini al sistema, quindi aumento della percentuale di raccolta differenziata;
- Riduzione del residuo, spesso dovuta all'aumento del compostaggio domestico;
- Applicazione del principio del *polluter pays*.

L'introduzione delle forme di differenziazione di Tariffa provoca incrementi strutturali del costo di gestione dei rifiuti urbani; l'aumento dipende dalla forma di differenziazione di Tariffa applicata, cioè dalla volontà di utilizzare dei meccanismi forfetari, presuntivi, o direttamente rapportati alla quantità di rifiuti raccolti. Allo stesso tempo, però, si riscontrano alcune riduzioni dei costi potenzialmente realizzabili e, nella maggior parte dei casi, costi e risparmi si equivalgono.

In generale, gli studi presentano un'immagine positiva dell'effetto della Tariffa differenziata, ma non è possibile fare delle valutazioni generali relative alla strategia migliore da seguire in quanto le circostanze locali, notevolmente differenti, incidono profondamente. Dal momento che le esperienze migliori sono relative soprattutto a piccole comunità, i risultati dello studio non possono necessariamente essere estrapolati ai Comuni più grandi, in cui vi sono rilevanti problematiche di struttura urbanistica e demografica, ed anche limitate occasioni di applicazione del compostaggio domestico. Inoltre, l'introduzione di elementi di differenziazione di Tariffa, cioè, la scelta del modello specifico e delle caratteristiche relative ad organizzazione e funzionamento è, in ultima analisi, una questione di politica locale, per cui dipenderà dal peso dato alle varie componenti della Tariffa che verranno applicate a livello locale.

5. 8 – Il caso della Svizzera

Pur non facendo parte dell'Unione Europea, il caso della Svizzera è di rilievo poiché risulta essere uno dei Paesi dove è più sviluppata l'applicazione dei sistemi PAYT. Infatti, in Svizzera, il 70% della popolazione paga lo smaltimento dei rifiuti sulla base di un sistema di commisurazione con la quantità conferita. Questo ha notevolmente incrementato la percentuale di raccolta differenziata, ottenendo una diminuzione (dagli anni 1992/1993) della quantità di rifiuti raccolti del 15% a fronte di un aumento della popolazione pari al 3,9%⁴⁹. Si è riscontrato che, nel momento in cui un Comune introduce "la tassa sul sacco", la quantità di rifiuti destinata a termovalorizzazione diminuisce, in media, del 30%. In compenso, si registra un aumento della quantità di rifiuti raccolti separatamente e riciclabili. Lo studio sottolinea la rilevanza delle attività di ampliamento delle raccolte differenziate e di significativa sensibilizzazione che invita la cittadinanza a smaltire i rifiuti separatamente.

Da uno studio commissionato dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DTAP), effettuato in 13 Comuni, emerge che il principio di tariffazione applicato allo smaltimento dei rifiuti è ben accettato dalla popolazio-

⁴⁹ Erhebung der Kehrichtszusammensetzung 2001/2002» (Rilevamento della composizione dei rifiuti 2001/2002)

ne⁵⁰: l'88% degli intervistati residenti in Comuni nei quali viene applicata la tassa sul sacco ritiene tale principio accettabile ed equo e l'87% giudica i costi ragionevoli. La popolazione risulta, inoltre, più sensibilizzata agli aspetti ambientali relativi alla gestione dei rifiuti: il 50% degli intervistati ha affermato di aver modificato il proprio comportamento in materia di rifiuti dopo l'introduzione della tassa sul sacco.

Per contro, nei Comuni dove tale tassa non è applicata, soltanto il 73% degli intervistati ritiene che tale principio tariffazione sia sensato. Malgrado l'ampio consenso generale registrato, nei Comuni in cui non viene applicata la tassa sul sacco il 40% della popolazione si dichiara scettica nei confronti dell'attuazione pratica del suddetto principio. Secondo tale studio, quindi, l'obiettivo prioritario è quello di curare e di promuovere attività di comunicazione volte ad informare il pubblico, sostenendo in maniera attiva quei Cantoni che intendono adeguare la loro legislazione al principio PAYT.

5.9 – Conclusioni

L'analisi effettuata consente di trarre le seguenti indicazioni utili ai nostri scopi:

- L'esperienza europea mostra come l'applicazione dei sistemi PAYT, per quanto apprezzabile, non risulti essere univocamente positiva; anzi, in vari casi sembra condurre a risultati modesti. In generale, soffre della difficoltà di misurare efficacemente ed economicamente i rifiuti prodotti;
- L'introduzione di tali sistemi deve comunque accompagnarsi ad uno spettro di altri interventi soprattutto di natura comunicazionale ed infrastrutturale;
- È importante che i sistemi di prelievo premino chiaramente chi effettua la raccolta differenziata;
- Appare necessario ricorrere a sistemi di tassazione semplici, chiaramente comprensibili ed efficacemente comunicati;
- E' necessario prevedere sistemi piuttosto rapidi ed efficaci di "enforcement" delle disposizioni;
- In tal senso, il sistema tariffario italiano si colloca tra i più complessi e ciò deve indurre ad attente riflessioni.

La conclusione che sembra emergere è che Tariffe troppo basse non incentivano la riduzione dei rifiuti o la raccolta differenziata, mentre Tariffe troppo alte spingono a comportamenti elusivi o a smaltimenti illeciti.

⁵⁰ Die Sackgebühr aus Sicht der Bevölkerung und der Gemeinden», (La tassa sul sacco dal punto di vista della popolazione e dei Comuni), UFAFP.

Capitolo 6

LA VALUTAZIONE DELLE PROSPETTIVE DEL SISTEMA DI FINANZIAMENTO

Capitolo 6

La valutazione delle prospettive del sistema di finanziamento

6.1 – Obiettivi e struttura del capitolo

Nel presente capitolo, dopo aver messo in luce le aree problematiche collegate al processo di applicazione della Tariffa nel comparto dei rifiuti, si avanzano alcune ipotesi risolutive e conclusive. Ciò, senza sottovalutare la complessità della tematica, che rende comunque arduo immaginare approcci che soddisfino la globalità dei potenziali interlocutori. In conclusione sono riassunti i vantaggi e i limiti, sia della Tarsu che della Tariffa, evidenziando le opportunità e i rischi del nuovo sistema di finanziamento.

6.2 – Analisi delle problematiche applicative

Natura giuridica della Tariffa

Un primo, fondamentale, problema che necessita di una chiara risoluzione riguarda la natura giuridica della Tariffa. Il punto è già stato affrontato in sede introduttiva nel capitolo 1. Pur non essendo gli scriventi dei giuristi (siano perciò perdonate eventuali imprecisioni), non è possibile esimersi dal sottolineare che l'incertezza circa la natura tributaria, ovvero di corrispettivo per la prestazione di un servizio, ha una serie di implicazioni notevoli. Talune di queste condizionano in misura non modesta l'abbandono da parte dei Comuni della Tarsu. La natura giuridica della Tariffa si riflette soprattutto su:

- Giurisdizione
- Riscossione
- Sanzioni
- Applicabilità dell'IVA
- Possibilità di riscossione da parte del Gestore privato.

È evidente che tali problemi si riflettono sulle stesse modalità di progettazione economico-gestionale del servizio in esame.

Come visto nel capitolo 1, con il termine Tariffa si indica il prezzo di un bene o di un servizio fornito da un'impresa pubblica (normalmente in regime di monopolio) o da un'impresa privata soggetta a regolamentazione pubblica; in teoria, tale servizio dovrebbe essere liberamente richiesto a fronte di un contratto di natura privatistica. Sulla base delle considerazioni precedentemente esposte, tuttavia, la Tariffa per il servizio di igiene ambientale, introdotta dall'Art. 49 D.Lgs. 22/97, è difficilmente riconducibile ad un corrispettivo di natura contrattuale. Ciò, anche se la Risoluzione dell'Agenzia per le Entrate n. 25/E del 05.02.2003 osserva che l'Art. 49, D.Lgs. n. 22/1997, configurando il prelievo in oggetto alla stregua di un corrispettivo, lascia presupporre che l'espletamento del servizio avvenga secondo regole di diritto comune e che la Tariffa sia assoggettata ad Iva.

La riscossione coattiva e la certezza delle sanzioni rappresentano aspetti molto sentiti dagli operatori; secondo l'opinione dell'APAT, condivisa, l'esigenza di assicurare una riscossione certa è considerata la chiave per decidere della natura giuridica della Tariffa, nonché la condizione prioritaria per una effettiva applicazione da parte dei Comuni. In ogni caso, qualunque soluzione interpretativa sulla natura della Tariffa sia definitivamente scelta, pare imprescindibile optare per la riscossione coattiva tramite ruolo.

Relativamente alle sanzioni, se fosse confermata la natura tributaria, i riferimenti di Legge sarebbero i D.Lgs. 471, 472 e 473 del 18/12/1997, anche se sarebbe auspicabile prevedere sanzioni ad-hoc non contemplate dal D.Lgs. 22/97.

Strettamente collegata alla natura giuridica è anche la riscossione del tributo provinciale. Infatti, l'Art. 49 c. 17 del D.Lgs. 22/97 recita come segue: *È fatta salva l'applicazione del tributo ambientale di cui all'Art. 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504*⁵¹.

Considerato che il decreto 504/92 prescrive che *“il tributo è commisurato alla superficie degli immobili assoggettati”*, alcune fonti evidenziano che solo la quota della Tariffa commisurata alla superficie (quindi la parte fissa) costituirà la base imponibile della addizionale; secondo altre fonti il tributo provinciale dovrebbe essere applicato alle misure tariffarie della Tarsu, che ora si dovrebbe calcolare al solo fine di determinare il carico per il tributo provinciale (tale aspetto, peraltro, era stato considerato dalla Corte dei conti in sede di esame dello schema del regolamento di cui al DPR n. 158/99).⁵²

Circa la possibilità di riscossione da parte degli operatori privati, la natura di corrispettivo ha lo svantaggio di non garantire la certezza dell'incasso ma il beneficio di permettere una gestione diretta anche del profilo economico.

In conclusione, si ritiene che, a fronte di tutte le considerazioni esposte, sia largamente preferibile riconoscere definitivamente la natura tributaria dei prelievi a fronte dei servizi ambientali in discussione verificando se non sia possibile ovviare ad alcuni (pochi) svantaggi che derivano da tale opzione.

Applicazioni sperimentali

L'Art. 33 c. 2 della L. 488/1999 (Finanziaria 2000) prevede la possibilità di applicare la Tariffa in via sperimentale, anche prima del termine di introduzione obbligatoria. Anche alla luce dell'indagine empirica di cui al capitolo 4, l'applicazione del Metodo Normalizzato in via sperimentale è stata, a nostro

⁵¹ Art. 19 D.Lgs 504/1992 - C. 1. *Salvo le successive disposizioni di raccordo con la disciplina concernente, anche ai fini di tutela ambientale, le tariffe in materia di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, a fronte dell'esercizio delle funzioni amministrative di interesse provinciale, riguardanti l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, il rilevamento, la disciplina ed il controllo degli scarichi e delle emissioni e la tutela, difesa e valorizzazione del suolo, è istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1993, un tributo annuale a favore delle Province.*

Art. 19 D.Lgs 504/1992 - C. 2. *Il tributo è commisurato alla superficie degli immobili assoggettata dai Comuni alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed è dovuto da-gli stessi soggetti che, sulla base delle disposizioni vigenti, sono tenuti al pagamento della predetta tassa.*

Art. 19 D.Lgs 504/1992 - C. 5. *Il tributo è liquidato e iscritto a ruolo dai Comuni contestualmente alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e con l'osservanza delle relative norme per l'accertamento, il contenzioso, la riscossione e le sanzioni.*

⁵² Iovinelli V. (2003), Rivista dei tributi locali, n.1/2003.

avviso, di particolare importanza in quanto, oltre ad aver dimostrato che, anche con il regime attuale, è possibile l'applicazione della Tariffa, ha portato alla definizione di metodologie di calcolo locali, adatte cioè a contesti ed esigenze specifiche. In taluni casi, le sperimentazioni hanno raggiunto una pratica abbastanza consolidata e potrebbero essere applicate anche in termini più estesi. Nello stesso senso, tali esperienze offrono delle indicazioni per la formulazione di regole che tengano conto delle diverse realtà territoriali, socio-economiche e demografiche.

Ma il punto centrale attiene alla possibilità di mantenere le esperienze applicative anche successivamente all'introduzione obbligatoria della Tariffa prevista dal DPR 158/99; ciò, ovviamente, nei limiti della potestà autonoma attribuita ai Comuni in materia di entrate dal D.Lgs. 446/97, Art. 52 e in relazione alla possibilità di definire un sistema di calcolo autonomo, anche per i tributi imposti con Legge nazionale.

Non v'è dubbio che le esperienze acquisite in fase sperimentale vadano preservate anche perché spesso, oltre a costituire pregevoli esempi di innovazione, sono fortemente collegate alle realtà locali. Ciò implica avere presente, nella riprogettazione del quadro normativo, che vi sono almeno tre livelli da considerare, anche in relazione alla riforma del Titolo V della Costituzione:

- Competenze nazionali. Lo Stato fissa le linee generali ed alcuni principi fondamentali;
- Competenze regionali/provinciali. Regione e/o Province nell'ambito dei principi generali, fissano le strategie e le politiche locali, anche attraverso la pianificazione; vigilano sulla applicazione dei principi e sul perseguimento degli obiettivi, applicando un sistema di premi e di sanzioni.
- Competenze ATO/comunali. Gli ATO e/o Comuni adattano i principi generali alla realtà locale; svolgono l'attività operativa.

È nel quadro di questa ripartizione dei ruoli, a cui si farà riferimento nel seguito, che appare necessario consolidare ed estendere le esperienze positive acquisite.

Perimetro della Tariffa: Privativa comunale e recupero

All'Art. 21 del D.Lgs. 22/97 è stabilito che *“I Comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui alla L. 8 giugno 1990, n. 142 1 e dell'Art. 23”*. I Comuni provvedono, dunque, a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità; inoltre, sono tenuti ad individuare i rifiuti assimilati per quantità e qualità in base ai criteri qualitativi e quantitativi determinati dallo Stato.

Ciò pone la questione della definizione del perimetro di riferimento per la applicazione del prelievo ambientale. Con tale termine intendiamo riferirci a tutte le attività collegate alla gestione dei rifiuti che si ritiene debbano essere finanziate mediante il prelievo tariffario; accanto alle attività di raccolta e di smalti-

mento, vi sono altre attività complementari, prima fra tutte lo spazzamento, delle quali si tratta nel punto successivo. Tale perimetro è, dunque, il punto di partenza per una gestione corretta da parte dei soggetti responsabili (Comuni o ATO); per una efficace ed efficiente gestione del sistema è anche fondamentale la stabilità del perimetro nel tempo.

Oggi i requisiti di chiarezza e di stabilità del perimetro non sono pienamente soddisfatti in quanto non sono ancora stati stabiliti i criteri di assimilazione e vi sono delle incertezze sulla estensione della privativa comunale. Inoltre, possibili modifiche al regolamento comunale potrebbero estendere o ridurre le quantità e le tipologie di rifiuto assimilato. Tale incertezza si riflette sulla progettazione dell'intero sistema di *waste management* e, di conseguenza, sulla progettazione della Tariffa. Tale situazione, inoltre, potrebbe determinare una continua necessità di aggiustamento dei servizi, creando andamenti differenziati e contraddittori nella raccolta dei flussi di rifiuto.

Il punto fondamentale è che il Comune, anche in forza della privativa, deve garantire, da un lato, l'esecuzione del servizio e, dall'altro, i massimi livelli di efficienza, efficacia ed economicità. Ciò rende indispensabile che esso conosca preventivamente le quantità di rifiuti, le relative tipologie, oltre che le variabili economiche in gioco. Ciò presuppone di fissare per un arco temporale non breve (tre/cinque anni?), possibilmente ancorato al contratto di servizio col Gestore, l'ambito di applicazione certa della assimilazione ed anche della estensione della privativa.

Al fine di esaminare il tema del perimetro di applicazione della Tassa/Tariffa è opportuno, come rappresentato nella figura 6.1, distinguere tra i rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, che comunque rientrano in Tariffa, da quelli avviati al recupero che, non rientrando nella privativa, potrebbero esserne esclusi. Nel primo caso, è necessario che il Comune inserisca all'interno del capitolato speciale d'appalto la quantità e le tipologie di rifiuto assimilate, impegnandosi a non modificarle per un certo numero di anni e a comunicare eventuali variazioni e relative motivazioni.

Per i rifiuti avviati al recupero, si tratta di mettere a punto meccanismi per cui il produttore comunichi ex-ante al Comune che non intende avvalersi del servizio pubblico. Questo non esime il Comune, anche a fronte di uno sconto sulla Tariffa per tali quantità, dallo stabilire dei meccanismi di verifica e di controllo. Ciò per evitare, laddove il controllo sociale sia meno forte, aumenti dei conferimenti abusivi con il doppio svantaggio di dover comunque garantire il servizio (in tal caso un servizio più costoso di quello preventivato) e di avere delle entrate ridotte.

Nel caso di rifiuti assimilati avviati al recupero, si potrebbe favorire il ricorso ad accordi volontari tra le associazioni di produttori di rifiuti e gli Enti locali. In base a tali accordi, i produttori si dovrebbero impegnare ad effettuare la raccolta e il recupero in forma associata, garantendo tutela ambientale e ottimizzazione servizio, godendo di una riduzione della Tassa/Tariffa commisurata ai minori costi variabili e ad una quota di semi-fissi. È necessario che tali ipotesi

prevedano una durata non breve (anche in tal caso sarebbe preferibile il parallelismo con il contratto col Gestore) e un efficace sistema di subentro dell'Ente locale per inadempienze.

Il Comune, può, alla luce degli accordi in esame, pianificare in anticipo mezzi, attrezzature e modalità di raccolta, conseguendo l'ottimizzazione delle risorse. Peraltro è importante che tali ipotesi non vengano imposte, ma lasciate alla libera iniziativa.

Figura 6.1 - Perimetro della Tariffa

		Avviati allo smaltimento		Avviati al recupero	
		Raccolta	smaltimento	Raccolta	Recupero
Rifiuti Urbani					
Rifiuti speciali	Assimilati				
	Non assimilati	Attività extra-privativa			
		Rifiuti urbani avviati allo smaltimento: Rientrano nella privativa Comunale e sono sempre compresi in Tariffa			
		Rifiuti assimilati avviati allo smaltimento: Rientrano nella privativa Comunale e sono sempre compresi in Tariffa			
		Raccolta di rifiuti urbani avviati al recupero: Rientrerebbero nella privativa Comunale e sarebbero compresi in Tariffa			
		Recupero di rifiuti urbani: dal 1° gennaio 2003, la privativa non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani. Non sono chiare le modalità tecniche			
		Rifiuti assimilati avviati al recupero: l'operatore economico può sottrarsi alla privativa comunale (Art. 21, c. 7, del D.Lgs. n. 22/97) (totalmente o parzialmente), qualora dimostri di avviare effettivamente e correttamente al recupero, in tutto o in parte, i rifiuti assimilati. (circolare ministeriale n. 119/E del 7.5.98)			

Perimetro della Tariffa: Spazzamento e servizi accessori

La normativa attualmente in vigore prevede la copertura totale a carico della Tariffa del costo dei servizi di spazzamento, da imputare in parte fissa e da ripartire tra le varie utenze, sulla base dei coefficienti K_a e K_c . Tale approccio può riguardare anche altre attività accessorie (pulizia dei parchi, recupero e smaltimento di oggetti abbandonati, ecc). La *ratio* che presiede a tale impostazione si fonda sull'idea che la pulizia degli agglomerati urbani comporta, di fatto, la raccolta di rifiuti abbandonati sulle strade, che necessitano processi gestionali simili agli altri rifiuti.

Ma questa opinione, anche se prevalente, non è generalizzata. Taluni, infatti, ritengono difficile ricondurre tale meccanismo all'equità e alla commisurazione al servizio effettivamente goduto, anche perché lo spazzamento è generalmente caratterizzato da modalità diverse a seconda della zona della città (ad esempio,

con servizi più frequenti nelle zone centrali o di maggior passaggio). L'ipotesi avanzata è di considerare lo spazzamento alla stregua di un servizio collettivo attribuendo il suo costo alla fiscalità locale. Ciò sarebbe auspicato da taluni anche al fine di rendere più agevole (cioè meno onerosa) l'applicazione della Tariffa. A suffragare tale ipotesi può essere interessante il paragone con un altro servizio di natura collettiva e cioè quello della pubblica illuminazione, che è a carico della collettività. Il ricorso a questo approccio potrebbe anche ovviare alle problematiche relative all'equità, in quanto le tasse comunali si basano su presupposti che riflettono il valore e la posizione dell'immobile.

Un terzo scenario prevede che il pagamento del servizio di spazzamento, ancorchè totalmente coperto con i proventi tariffari, venga attribuito in maniera modulare, in base cioè alla zona comunale e alla modalità di svolgimento, quindi a fronte del servizio effettivamente offerto alla cittadinanza. Questa è anche la posizione dell'APAT, che propone di prevedere delle riduzioni per la diversa fruizione del servizio in riferimento alla collocazione dell'immobile.

Infine, non da escludere è anche l'ipotesi di considerare una doppia natura all'attività di spazzamento: in parte, come servizio essenziale per l'igiene urbana; ed in parte come servizio addizionale riferito ad obiettivi di altra natura, come la valorizzazione di aree di pregio o turistiche.

In conclusione, sembra preferibile un approccio che includa le altre attività ambientali che prevedano raccolta e smaltimento di rifiuti nell'ambito tariffario. Ciò, sia per motivi di omogeneità gestionale, che per ragioni di equità e trasparenza. Forse, potrebbe essere possibile introdurre alcune eccezioni, laddove cioè i servizi in esame abbiano oggettivamente finalità esorbitanti rispetto a quella strettamente ambientale.

Piano finanziario

Il Piano finanziario, previsto al decreto Ronchi e successive integrazioni, costituisce uno strumento importante per una pluralità di obiettivi a livello nazionale ma anche a livello di singola realtà locale. Tuttavia, come mostrano i dati del Rapporto Rifiuti 2003 APAT-ONR, l'obbligo di trasmissione del Piano finanziario è stato ampiamente disatteso; sorprende rilevare che anche molti Comuni già passati a Tariffa (277 su 411) non abbiano rispettato tale obbligo. Come detto, entro il mese di giugno, il Gestore o il Comune, dovrebbero trasmettere all'Osservatorio Nazionale Rifiuti copia del Piano finanziario e della relazione illustrativa allegata; a regime, l'invio generalizzato del Piano finanziario dovrebbe permettere di costruire un quadro dettagliato del sistema nazionale dei rifiuti, mettendo in luce dati ed informazioni qualitative e quantitative, modalità di gestione, costi ed importi relativi alle diverse tipologie di servizio, contributi CONAI e ricavi di vendita dei materiali. Ciò consentirebbe di monitorare, anche nel tempo, i flussi dei rifiuti urbani ed assimilati, sia dal punto di vista economico-finanziario che gestionale. Il Piano finanziario, inoltre, potrebbe divenire, una volta garantita l'univocità delle indicazioni in esso contenute, strumento importantissimo per la definizione di costi standard, da utilizzare come indica-

tori per una valutazione comparata dell'efficienza del settore, sulla base degli standard tecnico-economici di servizio definiti da APAT.

Ma, oltre agli obiettivi generali, il Piano finanziario dovrebbe costituire uno strumento essenziale per programmazione delle attività e degli investimenti da parte dei Comuni, oltre che, ovviamente, per la definizione della Tariffa.

Tutti questi motivi ci inducono a confermare la validità dell'impostazione data su questo punto. Si deve inoltre osservare che l'indagine empirica da noi svolta non pone certo ai primi posti le problematiche applicative relative alla redazione del Piano in questione; ciò a significare che i Comuni ne riconoscono la sostanziale importanza.

Appare comunque di rilievo ipotizzare sia alcune semplificazioni dell'attuale struttura del Piano, sia procedere ad integrazione dei dati di Piano con quelli trasmessi annualmente con il MUD, evitando inutili duplicazioni e sovrapposizioni. Infine, sarebbe opportuno prevedere sanzioni per i Comuni che non trasmettano il Piano finanziario quali, ad esempio, la sospensione dei contributi CONAI o la non accessibilità ad altri finanziamenti pubblici.

Copertura integrale dei costi

Il D.Lgs. 22/97, Art. 49, c. 2, prevede che i costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico, siano coperti dai Comuni mediante l'istituzione di una Tariffa. Si pone così il problema della copertura integrale dei costi che costituisce una delle cause, forse la maggiore, di resistenza alla applicazione della Tariffa. Molti operatori ritengono che l'aumento sia dovuto proprio al maggior livello di copertura e all'inclusione di tutte le voci di costo collegate anche alla gestione amministrativa e alla riscossione del prelievo in parola; inoltre, i costi di smaltimento in discarica, in seguito all'entrata in vigore del D.Lgs. 36/2003, devono includere anche gli oneri di gestione post-operativa trentennale, e sono destinati ad aumentare considerevolmente. Circa l'Iva, solo in alcuni casi l'applicazione dell'imposta (gestioni dirette) sarebbe un aggravio, mentre in altri potrebbe addirittura costituire un risparmio, ad esempio per le utenze non domestiche che possono portare l'Iva a credito.

In tal senso, forti sono le pressioni affinché si lasci ai Comuni la decisione di coprire integralmente o meno i costi del servizio con la Tariffa o, ad integrazione, con altri proventi. Anche la questione della definizione del perimetro di riferimento rientra nella *querelle*, nel senso che, non ricomprendendo ad esempio i costi dello spazzamento, si conterrebbero parallelamente le esigenze di copertura tariffaria.

Diciamo subito che si ritiene certamente favorevole perseguire, anche con decisione, una completa copertura dei costi del servizio. Le ragioni sono legate a obiettivi di trasparenza, di equità, di efficienza nella gestione, ed in ultima istanza anche di natura ambientale. Tale opinione è condivisa dall'APAT, secondo cui la copertura integrale dei costi è ritenuta condizione imprescindibile

per garantire l'apertura del mercato anche in questo settore e l'effettiva concorrenzialità. L'ANCI sembrerebbe insistere sul fatto che sia consentita una gradualità nell'arco di qualche anno per raggiungere la piena copertura, copertura modulabile a seconda del grado di copertura in un anno-base.

Le due posizioni non appaiono inconciliabili. Anzi, è lo stesso Decreto Ronchi (Art. 49 c. 7) che prevede quanto segue: *“La Tariffa di riferimento costituisce la base per la determinazione della Tariffa nonché per orientare e graduare nel tempo gli adeguamenti tariffari derivanti dall'applicazione del presente decreto.”* Il c. 10 del suddetto articolo, recita, inoltre: *“Nella modulazione della Tariffa sono assicurate agevolazioni per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni, ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio che resta a carico dei produttori e degli utilizzatori. È altresì assicurata la gradualità degli adeguamenti derivanti dalla applicazione del presente decreto.”*

Considerato che la copertura dei costi e il riequilibrio dell'illusione fiscale sono obiettivi condivisibili, potrebbero immaginarsi soluzioni che impongono ai Comuni, entro un arco temporale ragionevole, l'integrale copertura dei costi, lasciando liberi gli stessi di definire sia l'arco temporale (comunque non superiore ad un dato limite), sia le forme che assume la gradualità.

In via eccezionale potrebbero prevedersi alcune eccezioni, sempre che motivate ed apprezzabili negli obiettivi. Ad esempio, si potrebbe prevedere l'esclusione della copertura di quote di ammortamento relative ad impianti innovativi. O, ancora, potrebbe essere introdotta la facoltà di considerare lo spazzamento e gli altri eventuali servizi indivisibili, almeno per la parte eccedente gli obiettivi ambientali, al di fuori della Tariffa e quindi da coprire con fondi di altra provenienza.

Circa le diverse competenze istituzionali, il livello regionale/provinciale potrebbe promuovere l'uso di strumenti economici, in ottica premiante o sanzionatoria, per perseguire il rispetto della copertura integrale dei costi.

Tutto ciò ovviamente non esclude, come d'altronde la normativa attuale già permette, che il Comune intervenga con altre risorse a contenere gli aumenti eventuali a carico dei soggetti che, per diverse ragioni, risultino meritevoli di tutela. Ciò avverrebbe, tuttavia, rispettando i requisiti della trasparenza.

Ripartizione dei costi tra diverse tipologie di utenza

Il tema della ripartizione dei costi, come detto, distingue tra utenze domestiche e non domestiche, proponendo poi ulteriori classificazioni all'interno delle due categorie di base. Per la ripartizione tra utenze domestiche e non domestiche la norma prevede semplicemente che il Comune adotti *criteri nazionali*. Fino ad oggi la questione è stata affrontata dai Comuni con soluzioni eterogenee. In generale, tuttavia, si sono ricercati indici presuntivi o dati effettivi di produzione di rifiuti da parte delle singole tipologie di utenti.

In linea di principio, il fatto che i Comuni siano sostanzialmente liberi di definire i criteri di attribuzione dei costi è in linea con la nostra prospettiva che pri-

vilegia l'esigenza di flessibilità rispetto alle realtà locali. Tuttavia, vi sono due limiti a questo fatto:

- La disomogeneità applicativa, che può condurre, come di fatto porta, a situazioni assai differenziate anche per Comuni limitrofi;
- L'esigenza che comunque i Comuni hanno di disporre di linee-guida per l'applicazione della norma.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di fissare a livello nazionale, e/o a livello regionale, dei criteri razionali entro i quali in Comuni possano identificare quelli che meglio rispondono alle loro esigenze.

Pur con difficoltà, dei perfezionamenti nella misurazione della quantità di rifiuti, in aggiunta alla rilevazione dei nuovi coefficienti di produttività, sembrano costituire comunque una base di riferimento per la suddivisione dei costi. In tal senso, potrebbero essere utilizzate stime appositamente elaborate; oppure il metodo presuntivo introdotto dalla citata Circolare del Ministero dell'Ambiente 7 ottobre 1999, che propone di tener conto della produzione potenziale delle singole categorie di utenza non domestica, calcolata utilizzando i coefficienti di produzione (tabelle 4_a e 4_b dell'allegato 1 – DPR 158/99) che viene sottratta dal totale, al netto dei rifiuti di imballaggio conferiti in raccolta differenziata.

Rifiuti potenziali $U_D =$ Produzione totale – rifiuti imballaggio – rifiuti potenziali U_{ND}

Come ricordato precedentemente, una soluzione diversa di distribuzione dei costi potrebbe basarsi non solo sul rifiuto direttamente prodotto ma anche su quello indirettamente generato. In tal senso, è evidente che le attività non domestiche hanno un potenziale di generazione di rifiuto indotto che è largamente superiore a quelle domestiche. In particolare, i costi fissi infrastrutturale sono spesso determinati in misura significativa anche nell'interesse di tali attività. Accogliere tale ipotesi aprirebbe a prospettazioni nuove e diverse, certamente meno agevoli della semplice misurazione del rifiuto prodotto (che comunque è complessa) ed invece fondate sull'impatto complessivo determinato.

Remunerazione del Gestore e la promozione dell'efficienza

Come abbiamo potuto osservare, uno degli obiettivi prioritari della riforma del finanziamento del servizio di igiene urbana è di inserire un meccanismo di regolazione tariffaria mista articolato in:

- *Price-Cap*, che impone ad un monopolista che il prezzo dei servizi non aumenti più dei prezzi al dettaglio, meno una percentuale di produttività;
- *RB-ROR (Rate Base-Rate of Return)* che copre i costi, stimola nuovi investimenti e monitora il livello di qualità dei beni/servizi offerti dall'impresa regolata.

Tale approccio, diffuso nel gas/elettricità, sembra applicabile con difficoltà ai rifiuti; peraltro, nei suddetti servizi, la scelta appare pressoché obbligata a causa dell'assenza di un mercato di riferimento (trattandosi di monopolio naturale). Nel settore dei rifiuti esiste invece un mercato del servizio (o, meglio, prez-

zi di mercato). Utile è invece la distinzione tra parte fissa e variabile, da intendersi però in una prospettiva economica. Sul punto torneremo.

Inoltre, per affrontare correttamente il tema dell'efficienza del Gestore del servizio va considerato che esso può essere erogato:

- In economia;
- Da società private;
- Da società miste pubbliche/private;
- Da società interamente pubbliche.

Si rammenta, poi, che il servizio può essere affidato tramite procedura pubblica (gara) o in via diretta (*in house*) a società interamente possedute dall'Ente locale. La scelta del meccanismo di regolazione, quindi, non può prescindere dalla modalità di gestione utilizzata.

Come visto nel capitolo 2, il valore del recupero di produttività, dipende dalla contrattazione tra Ente locale e Gestore e non vi sono linee-guida o range per la sua determinazione. A seconda del soggetto Gestore emergono le seguenti problematiche:

- In caso di gestione diretta, l'Ente dovrebbe applicarlo a sé stesso; va tuttavia segnalato che le gestioni dirette dovrebbero nel tempo ridursi;
- In caso di gestione a mezzo società pubbliche o miste, il soggetto regolatore è azionista, spesso di maggioranza se non totalitario, del soggetto regolamentato. Nel caso, la regolazione sarebbe operata dallo stesso Ente locale, che assumerebbe il ruolo di soggetto sia regolatore che regolato. Ciò appare ammissibile sempre che vi siano altri meccanismi che garantiscano l'effettivo perseguimento della qualità e dell'efficienza del Gestore; tali obiettivi potrebbero essere indotti, in caso di affidamenti diretti, attraverso un sistema di costi e prezzi controllati, standard o di mercato, relativi a fasi del servizio, a modelli gestionali e a situazioni specifiche, a cui l'Ente dovrebbe fare riferimento; questo anche al fine di permettere di comparare tra le scelte gestionali e tecnico-economiche. Tutto ciò presuppone la costruzione di data-base, a livello nazionale e regionale, che mettano a disposizione delle amministrazioni locali: costi standard tecnico-economici, prezzi di mercato, analisi di benchmark, indicatori sintetici di efficienza, ecc.
- In caso di affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, il valore del recupero di produttività non è obbligatoriamente richiesto in sede di offerta; peraltro, la stessa evidenza pubblica, caratterizzandosi come strumento di concorrenza per il mercato, dovrebbe essere sufficiente a garantire la promozione dell'efficienza. Volendo, tuttavia, utilizzare la formula introdotta dal DPR 158/99, anche al fine di mantenere una certa uniformità con il calcolo utilizzato in caso di affidamento diretto, si potrebbe imporre, nella presentazione delle offerte economiche, l'indicazione di tutti i parametri necessari per il calcolo della Tariffa per tutti gli anni in appalto; in tal modo si sceglierebbe il Gestore più conveniente, mantenendo il sistema di concorrenza per il mercato già ampiamente collaudato.

Un altro aspetto problematico è quello dell'adeguamento periodico del valore di x_n (recupero di produttività). Il periodo di regolazione tariffaria (1 anno) è troppo breve e può indurre l'impresa a rallentare i guadagni di efficienza nel timore che la revisione successiva fissi un x troppo alto; in tal caso, infatti, il Gestore potrebbe trattenere i maggiori utili per un solo anno (cioè fino alla successiva determinazione della Tariffa), dopo il quale dovrebbe ridurla, in conseguenza della riduzione dei costi.

Figura 6.2 - Aspetti problematici relativi all'efficienza del Gestore

Aspetti problematici	
Efficienza gestore	Affidamenti diretti: <ul style="list-style-type: none"> • Periodo di riferimento breve • Formula nata per esigenze diverse • Rapporti tra regolatore e regolato
	Evidenza pubblica: <ul style="list-style-type: none"> • Non sempre sono indicati tutti i parametri • Le gare non sempre danno i risultati teorici • Periodo di riferimento breve

Tariffa di riferimento

Ai sensi del DPR 158/99, Art. 2: “1) La Tariffa di riferimento rappresenta l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della Tariffa da parte degli Enti locali. 2) La Tariffa di riferimento a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e deve rispettare la equivalenza di cui al punto 1 dell'allegato I”.

Le questioni che riguardano la Tariffa di riferimento sono varie ed articolate. Nella figura 6.4 è esposta una sintesi che tenta di riassumere i punti principali.

Un primo aspetto da considerare è che la formula di calcolo della Tariffa di riferimento prevede la determinazione di una serie di parametri spesso di difficile rilevazione, ad esempio i costi di gestione suddivisi per servizio. Ciò implica che i Comuni attivino sistemi di contabilità analitica, cosa spesso difficile per le scarse risorse e la modesta propensione all'efficienza, in particolar modo nelle piccole realtà e nelle piccole Società. Ne' può dirsi agevole il meccanismo della formula che implica la misurazione della remunerazione del capitale investito o della quantificazione dei recuperi annui di efficienza.

Inoltre, la Tariffa si basa sui costi dell'anno precedente; in caso di modifiche rilevanti nella gestione del servizio (es. chiusura discarica, emergenza, ecc.) nell'anno di riferimento (n), i costi saranno notevolmente superiori e la Tariffa non permetterebbe l'equazione entrate=uscite (equazione peraltro difficile, in-

dipendentemente dalla rilevanza delle modifiche al servizio, anche se normalmente le differenze sono esigue). Si tratta, dunque, di costi preventivi: al momento della redazione del Piano finanziario nessun costo è noto, né quelli relativi all'anno di riferimento n, né quelli relativi all'anno n-1 non ancora concluso.

Un altro problema rilevante è relativo all'asimmetria informativa tra Ente locale e Gestore il quale, in alcuni casi, avrebbe eccessivi margini di discrezionalità. Il Gestore, infatti, non ha interesse a mettere a disposizione dell'Ente i dati provenienti dalla sua contabilità analitica e i costi potrebbero essere da lui calcolati con il fine di ottenere una Tariffa più alta (cioè quello che per lui è il corrispettivo del servizio prestato).

Per quanto il criterio di calcolo della Tariffa di riferimento basata sui costi sostenuti risulti senza dubbio apprezzabile, nonostante le difficoltà accennate di calcolo, sembra utile che tale criterio sia per lo meno affiancato da una metodologia basata sui prezzi di mercato. Ciò appare rilevante poiché non è affatto garantito che una Tariffa *cost-based* sia quella effettivamente più conveniente per i cittadini; anzi, la possibilità di applicare valori di mercato consente più agevoli confronti intertemporali con altre realtà, evitando pure calcoli che risultano complessi e facilmente alterabili. Questo tema si riconnette alla questione della creazione di un data-base a livello nazionale e regionale che sia da riferimento per le amministrazioni.

Ripartizione del carico nelle componenti fissa e variabile

Un'altra criticità riscontrata nell'applicazione della formula è relativa alla distinzione tra parte fissa e parte variabile; il DPR 158/99 stabilisce quali costi debbano essere coperti con l'una o l'altra voce di entrata; vi sono tuttavia aspetti che necessitano chiarificazioni riferiti:

- Ai costi del personale relativo alle operazioni di raccolta;
- Alla diverse modalità di calcolo dei valori economico-finanziari a seconda del soggetto cui è riferito il Piano finanziario.

Infatti, ai sensi del DPR 158/99, allegato 1-punto 2.2-costi comuni CC *‘In tali costi (cioè i CGG = costi generali di gestione) vanno ricompresi quelli relativi al personale, di cui alla lettera B9 del precedente punto 2.1 (relativo ai costi operativi di gestione) in misura non inferiore al 50% del loro ammontare’*.

In alcuni casi, ciò è stato interpretato prevedendo che tale punto non si riferisse ai costi del personale impiegato nei servizi operativi (raccolta, trasporto, impianti ecc.), ma solo a quello relativo ai servizi comuni (accertamento, riscossione, ecc.); l'effetto di tale interpretazione è che tutti i costi del personale relativi alla raccolta andrebbero imputati a costo variabile. Ma anche l'interpretazione più diffusa della norma, che attribuisce almeno il 50% dei costi di raccolta alla quota fissa, appare discutibile.

Infatti, a nostro avviso, i costi del personale non dipendono dalla quantità di rifiuti raccolti (a meno di variazioni consistenti della quantità di rifiuti che per-

mettano riorganizzazioni e riprogettazioni del sistema di raccolta/gestione); si tratta infatti, come indica anche la migliore dottrina economica, di costi sostanzialmente fissi che, cioè, almeno nel breve-medio periodo vanno comunque sostenuti dal Gestore. Dato che il costo del lavoro è una percentuale consistente dei costi totali, l'imputazione in parte fissa ha ricadute considerevoli sulle utenze; infatti:

- Nel caso di utenze domestiche, i coefficienti K_a e K_b distribuiscono diversamente la loro incidenza sui nuclei⁵³. Infatti, come indicato nella figura 6.3, se vengono normalizzati sul valore del nucleo di numerosità 1, si evidenzia che i K_a gravano sui nuclei di maggior numerosità in maniera maggiore rispetto ai K_b (il valore massimo di K_b rispetto al K_{b1} è di circa 5,67 rispetto al corrispondente rapporto K_a/K_{a1} che è di 1,67). Ciò porta ad una penalizzazione delle famiglie più numerose e contrasta con quanto stabilito dalla norma che prevede (Art. 5 - c. 1 - del DPR 158/1999) di calcolare le TF per le utenze domestiche “in modo da privilegiare i nuclei familiari più numerosi e le minori dimensioni dei locali”.
- Nel caso delle utenze non domestiche, la ripartizione parte fissa/variabile influenza notevolmente la Tariffa finale, in quanto una maggiore imputazione alla parte variabile potrebbe determinare sconti maggiori per coloro i quali affidano il recupero dei rifiuti assimilati, per i quali non è prevista la privativa, ad aziende terze e questo potrebbe rendere incerta una parte delle entrate per il Gestore.

Figura 6.3 - Valori di oscillazione di K_a e K_b rispetto all'utenza domestica di numerosità 1.

Classe di numerosità	Valore minimo di K_a rispetto a K_{a1}	Valore massimo di K_a rispetto a K_{a1}	Valore minimo di K_b rispetto a K_{b1}	Valore massimo di K_b rispetto a K_{b1}
2	1,09	1,18	1,80	2,33
3	1,19	1,33	2,30	3,00
4	1,28	1,44	3,00	3,67
5	1,36	1,54	3,60	4,83
6	1,31	1,63	4,10	5,67

Fonte: Gillardi C. e Pizzo M. (2002)

Inoltre, è di estrema importanza la diversa configurazione che assumono i parametri finanziari a seconda della modalità di gestione. Tale diversa configurazione dipende dalla proprietà degli impianti e dal ricorso all'*outsourcing* per la gestione dei servizi. Ad esempio, per un Comune che affida tutti i servizi in appalto/concessione, il fabbisogno finanziario da portare a copertura è individuabile nel canone di appalto dei servizi di igiene urbana, sia esso fisso o a misura, e ai costi di recupero e di smaltimento. Nell'onere complessivo sono compresi i costi di gestione, i costi d'uso del capitale, i recuperi di produttività e la remunerazione del capitale investito. Completamente diversa è l'ipotesi in cui l'Ente

⁵³ Gillardi C., Pizzo M (2002), Tariffa di igiene ambientale: riflessioni sulla ripartizione del carico tariffario nelle componenti fissa e variabile.

gestisca direttamente parte o tutti i servizi; e diversa ancora è la situazione in cui il Comune affidi il servizio ma sia proprietario delle infrastrutture.

In queste circostanze i Piani finanziari sarebbero sostanzialmente diversi. Si ritiene dunque, opportuno che sia chiarito un “soggetto di riferimento” unitario. Agli scriventi sembra opportuno che sia l’Ente pubblico (Comune, Ato, Consorzio, ecc.) che ha la responsabilità della gestione del ciclo integrato raccolta-smaltimento.

Un’altra esigenza, da più parti avvertita, è di provvedere ad una semplificazione della formula di calcolo della Tariffa di riferimento e, soprattutto, della suddivisione parte fissa/variabile; ciò, in quanto:

- La formula contiene numerosi parametri di difficile e non univoca definizione, e non è applicabile a tutte le forme di gestione;
- La maggior parte dei rapporti tra Ente e Gestore è attualmente regolata da un contratto di servizio che prevede un canone di appalto comprendente sia i costi che la remunerazione del capitale;
- In futuro, non essendo più prevista la gestione diretta, la totalità dei rapporti verrà regolata proprio da contratti;
- Il costo del servizio di raccolta, una volta pianificato, sulla base di mezzi ed attrezzature e giri di raccolta necessari per la quantità stimata di rifiuti, è indipendente dalla quantità di rifiuti effettivamente raccolta;
- Non è compiutamente applicato il concetto di parte fissa/variabile introdotto dal DPR 158/99 che è riferito alla quantità di rifiuti prodotta;
- Gli unici costi dipendenti dalla quantità di rifiuti sono, per lo più, quelli di smaltimento, sempre che l’impianto di smaltimento non sia di proprietà dell’Ente o del Gestore

La semplificazione potrebbe prevedere che la parte fissa comprenda:

- Costi di raccolta;
- Costi di spazzamento (sempre che si opti per finanziarlo mediante Tariffa);
- Costi comuni (così come definiti dal decreto)
- altri costi;

e la parte variabile che potrebbe essere costituita da:

- Costi di smaltimento/trattamento dei rifiuti urbani;
- Costi di trasporto centro di stoccaggio ad impianto di trattamento/smaltimento
- Costi di smaltimento dei residui della pulizia stradale.

In tale scenario, si potrebbe prevedere la scelta di un Piano finanziario semplificato che, alla luce della nuova formula di calcolo, dovrebbe contenere i dati relativi a:

1. Costi di raccolta:

- *rifiuto indifferenziato/residuo;*
 - *differenziata per materiale;*
2. Costi di trasporto da centro di stoccaggio ad impianto di trattamento:
 - *raccolta indifferenziato/residuo*
 - *raccolta differenziata per materiale*
 - *residui di pulizia stradale;*
 3. Costi di smaltimento/trattamento:
 - *rifiuto indifferenziato/residuo;*
 - *raccolta differenziata per materiale*
 - *residui della pulizia stradale;*
 4. Canone di spazzamento e lavaggio:
 5. Costi comuni
 6. Altri costi

In sostanza, tale suddivisione è compatibile con la scelta di adottare una logica di prezzo, semplificando notevolmente l'onere per i Comuni e collegando il Piano finanziario a documenti obbligatori (bilanci, contratto di servizio ecc.). Inoltre, come già detto, il prezzo pagato per il servizio e le tariffe richieste agli utenti sono sicuramente più efficaci dell'analisi dei costi analitici delle aziende, ai fini della comparabilità e della trasparenza.

Calcolo e criteri per la determinazione della Tariffa alle utenze

È evidente che l'impossibilità di misurare direttamente la quantità di servizio e la conseguente necessità di ricorrere ad indicatori presuntivi (coefficienti e componenti del nucleo), rende abbastanza limitato il potenziale cambiamento rispetto alla Tarsu. È anche difficoltosa la ripartizione equa dei costi tra le diverse tipologie di utenza e tra i nuclei di diversa numerosità; oltre a ciò, in molti casi, soprattutto per le utenze non domestiche, i coefficienti basati sulle superfici occupate sono percepiti come iniqui e non rappresentativi della reale produzione di rifiuti. In tal senso è la posizione delle aziende (Confindustria), che ritengono corretto pagare per il rifiuto effettivamente prodotto anche in relazione al fatto che è ritenuto l'unico modo efficace per fare prevenzione. Inoltre, poiché sarebbe dimostrata l'applicabilità di meccanismi di misurazione dei rifiuti prodotti poco onerosi, sarebbe utile diffondere la conoscenza di tali meccanismi, ad esempio elaborando un manuale ad uso dei Comuni contenente i casi più efficienti ed economici. Anche CONAI ha più volte sottolineato l'efficacia e la fattibilità dei meccanismi di misurazione puntuale.

Figura 6.4 - Aspetti problematici della formula di calcolo della Tariffa di riferimento (parte I)

	Modalità di gestione		
	Diretta	Società pubblica/mista	In appalto
Rilevazione dei costi	È ipotizzabile una certa difficoltà ad implementare un sistema di contabilità analitica, soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni.	<p>1. Asimmetria informativa: Il Gestore non ha interesse a mettere a disposizione dell'Ente i dati provenienti dalla sua contabilità analitica e i costi potrebbero essere aumentati al fine di ottenere una Tariffa più alta.</p> <p>2. Per un Comune che affida tutti i servizi in appalto/concessione, il fabbisogno finanziario da portare a copertura è individuabile nel canone di appalto, fisso o a misura dei servizi di igiene urbana e ai costi di recupero e smaltimento. In essi sono compresi gli ammortamenti, la remunerazione del capitale investito ed i costi sostenuti dai soggetti affidatari.</p>	
Recupero produttività	<p>Il metodo del "Price Cap" è nato per regolamentare settori diversi dall'igiene urbana. Il periodo di regolazione è troppo breve.</p>		
	L'Ente è lo stesso soggetto che dovrebbe applicarlo.	Dipende dalla contrattazione tra Ente locale e Gestore e non vi sono linee guida, <i>range</i> e/o criteri per la sua determinazione È un reale incentivo all'efficienza? Il soggetto regolatore è azionista del soggetto regolamentato.	Attualmente non è contemplato. Dovrebbe essere obbligatoriamente richiesto in sede di offerta. La stessa procedura ad evidenza pubblica si configura come un processo di regolamentazione del settore e come stimolo all'efficienza del Gestore.
Ammortamento	<p>Non è indicata la percentuale di ammortamento ottimale e se devono essere utilizzati i valori contabili, fiscali o tecnici. Sarebbero auspicabili delle indicazioni che definiscano quanto meno le aliquote massime.</p> <p>Non essendo specificata l'aliquota è necessario tutelare Ente e Utenti; infatti, l'ammortamento va in parte fissa ed, essendo relativo all'anno n, è riscontrabile solo l'anno successivo (n+1). Analogo è il problema relativo agli ammortamenti non previsti, ma effettuati; è applicabile il fattore correttivo, ma solo per il calcolo della remunerazione del capitale. Non è previsto un meccanismo di rimborso, sia in caso di aliquota eccedente sia in caso di investimento non effettuato (se non per la parte relativa alla remunerazione del capitale investito).</p>		
Accantonamento	<p>Gli accantonamenti per rischi (B12), nella misura massima ammessa dalla Legge e prassi fiscali, vanno computati nei costi operativi di gestione (punto 2.1 – allegato 1 DPR 158/99) così come una voce (B13) non meglio specificata di "altri accantonamenti".</p> <p>Nei costi d'uso del capitale (CK) invece, sono compresi gli Accantonamenti, anche se non è specificato niente altro: in questa voce possono essere inseriti gli "accantonamenti per le agevolazioni e riduzioni di cui ai c. 10 e 14 dell'Art. 49 del D.Lgs 22/1997.</p> <p>Non è specificata la percentuale e la problematica è analoga a quella dell'ammortamento.</p>		

Figura 6.4 - Aspetti problematici della formula di calcolo della Tariffa di riferimento (parte II)

	Modalità di gestione		
	Diretta	Società pubblica/mista	In appalto
Tasso di remunerazione	Per il primo anno: valore titoli di Stato. Non è specificato se a breve, medio o lungo termine e i valori non sono noti prima di fine anno		
	Gli Enti pubblici sono obbligati, per loro natura, al pareggio di bilancio. È possibile prevedere un utile in sede di bilancio preventivo.	Valore scelto in sede di contrattazione politica. Non esistono range e/o linee guida per la sua determinazione.	Il tasso di remunerazione del capitale investito per le aziende private è notevolmente variabile. Per le gestioni in essere, è compreso nel canone, mentre si potrà prevedere la determinazione di tale parametro, in sede di nuova offerta.
Capitale netto contabilizzato	Non è noto quando viene redatto il Piano finanziario.		
		Asimmetria informativa e problemi analoghi a quelli relativi alla rilevazione dei costi. Potrebbe essere difficile rilevare quello associato direttamente al servizio	
Investimenti e fattore correttivo	Il fattore correttivo, in aumento per gli investimenti programmati e in riduzione per eventuale scostamento negativo ex post, cioè riferito all'anno precedente, tra investimenti può essere calcolato solo due anni dopo.		
Anno di riferimento e conseguenze sul Calcolo	I valori relativi all'anno n, cioè l'anno di riferimento, sono previsionali, ma anche quelli relativi all'anno n+1 (ad es. KNn-1 oppure i costi) sono noti solo alla fine dell'anno. In caso di rilevanti modifiche nei servizi (e quindi nei costi), i proventi tariffari dell'anno n (basati sui costi dell'anno n-1) potrebbero non essere sufficienti a garantire l'equivalenza entrate-uscite.		
Piano finanziario	Potrebbero essere utilizzati i costi previsionali, in modo da superare le potenziali differenze che si creerebbero in caso di modifiche sostanziali del servizio. Sarebbe auspicabile l'utilizzo di parametri che permettano il confronto con gli altri documenti aziendali; ad es. bilancio, budget ecc. Il soggetto cui riferire il Piano finanziario dovrebbe essere sempre l'Ente locale.		

In senso opposto è la posizione del Gruppo di lavoro presso il Ministero delle Finanze che giunge ad ipotizzare l'applicazione di una Tariffa fissa, consistente nel predeterminare una somma da far pagare indistintamente a tutte le utenze domestiche; ciò sarebbe giustificato dalla considerazione che l'incidenza dei costi connessi allo svolgimento del servizio di smaltimento per le utenze familiari non vari sensibilmente in ragione dell'ampiezza delle superfici o dei componenti del nucleo. A nostro avviso, se è vero che le superfici non sono correlate alla produzione di rifiuti, il numero di componenti è invece un parametro indicativo e facilmente utilizzabile. Ci sembra poi che, facendo pagare indistintamente una Tariffa fissa, si tornerebbe ad un parametro presuntivo ancor meno indicativo di quelli utilizzati precedentemente (es. capacità contributiva per la Tarsu).

Sul punto è evidente come le diverse posizioni siano anche determinate dalla legittima volontà di tutelare gli interessi delle parti rappresentate. Per affrontare correttamente la questione, tuttavia, non si può prescindere dalle considerazioni di natura economica circa i costi del servizio. Vi sono, infatti, una serie di oneri che vanno sostenuti per rendere il servizio potenzialmente erogabile: ci si riferisce alla creazione e alla manutenzione della infrastruttura per la raccolta e per lo smaltimento dei rifiuti, infrastruttura che va predisposta indipendentemente (almeno entro certi limiti) dalla quantità di rifiuti raccolti; tale infrastruttura in realtà non comprende solo le immobilizzazioni fisiche (impianti, magazzini, automezzi, ecc.), ma anche il complesso dei costi, inclusi quelli del lavoro, che hanno natura fissa. Vale qui l'analogia con altri servizi pubblici, come l'elettricità, il gas o l'acqua: il soggetto erogatore deve sostenere una serie di costi per predisporre e mantenere l'infrastruttura (la rete di distribuzione nei casi citati) indipendentemente dal fatto che i cittadini/utenti consumino il bene distribuito (gas, elettricità o acqua); in tali casi, il costo per rendere disponibile il servizio può essere superiore a quello collegato alla erogazione.

Ritornando al comparto ambientale, si ritiene che la parte effettivamente variabile dei costi (costituita dai costi di smaltimento e di riciclo/trattamento) possa stimarsi, a seconda dei casi, compresa tra il 10% e il 30% del costo complessivo di erogazione del servizio⁵⁴. Ci sembra dunque di potere sostenere che i criteri di attribuzione dei costi possa essere suddiviso in due componenti:

- Una componente fissa, che idealmente dovrebbe coprire la messa a disposizione del servizio (i costi fissi della infrastruttura);
- Una componente variabile, collegata alla effettiva produzione dei rifiuti.

Per la componente fissa, il riferimento alla superficie occupata, alla natura della attività svolta e al numero di persone, costituisce il riferimento parametrico largamente utilizzato anche perché è dotato di una certa razionalità ed ha il vantaggio di essere abbastanza agevole da determinare e controllare.

⁵⁴ Cfr Capitolo 3 – figure da 3.3 a 3.6 in cui la distinzione tra parte fissa e variabile, operata in base all'applicazione pedissequa del DPR 158/99, da risultati sostanzialmente diversi

Tuttavia, una riflessione addizionale vale per le attività produttive. Il principio di basare l'esborso solo ai rifiuti prodotti *direttamente* dall'unità economica può essere fuorviante. Non v'è dubbio che ogni attività economica può determinare *indirettamente* oneri di natura ambientale; si pensi all'unità commerciale che provoca flussi di clienti o quella alberghiera che attrae turismo; ciò vale anche per il terziario, che determina quotidianamente flussi di impiegati che in molte città possono anche essere nell'ordine delle centinaia di migliaia.

Ci si chiede, dunque, se il riferimento ai rifiuti direttamente prodotti costituisca la risposta ideale al principio di equità o non si debba tenere conto anche di altri parametri collegati ai rifiuti provocati indirettamente. Si noti, in aggiunta, che la creazione delle infrastrutture di cui s'è detto poco sopra, è anche collegato alle esigenze di dare risposte adeguate allo svolgimento dalle attività economiche. Ad esempio, nelle città con forti flussi turistici il sistema di raccolta e smaltimento va commisurato ai picchi di presenze, raggiungendo così dimensioni ben superiori al caso in cui fosse basato sui soli residenti.

Circa la parte variabile, appare necessario sviluppare indici o misurazione dirette della effettiva produzione. Si tratta tuttavia di una quota relativamente modesta del costo complessivo. Ciò non toglie che le esperienze di misurazione e di conseguente applicazione puntuale della Tariffa vadano valorizzate anche in vista della redazione di linee-guida e standard. È altresì evidente che la possibilità di applicare una Tariffa puntuale è strettamente dipendente dalla struttura del servizio di raccolta (porta a porta, stradale, piattaforma ecc.) che, in molti casi, dipende dalle caratteristiche urbanistiche e demografiche del territorio.

Contributo CONAI e agevolazioni

Il D.Lgs. 22/97, Art. 49, c. 10 prevede che: *“Nella modulazione della Tariffa sono assicurate agevolazioni per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni, ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio che resta a carico dei produttori e degli utilizzatori”*. La circolare 7 ottobre 1999 del Ministero dell'Ambiente precisa che: *“Ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, della quale si dirà in seguito, ai sensi dell'Art. 7 del DPR n. 158/99 le agevolazioni per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni sono applicate dai Comuni attraverso l'abbattimento della parte variabile della Tariffa di una quota proporzionale ai risultati conseguiti dalle utenze”*.

Quindi, i Comuni vengono invitati a stipulare le convenzioni nell'ambito dell'Accordo quadro ANCI-CONAI, per poter finanziare il servizio di raccolta degli imballaggi e sottrarre dai costi da coprire attraverso le entrate tariffarie l'importo corrisposto dal CONAI secondo quanto previsto al punto 5 dell'allegato 1 al DPR n. 158/99. Considerato che il coefficiente di riduzione di cui al c. 14 dell'Art. 49 del decreto Ronchi non può essere applicato ai rifiuti di imballaggio, in quanto questi ultimi sono oggetto di apposita disciplina ed i relativi costi di gestione sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi, le agevolazioni esplicite non dovrebbero riguardare la raccolta degli imballaggi; non è chiaro, però, come scorporare i costi della raccolta differenziata dei

rifiuti imballaggio che, peraltro, non vengono coperti integralmente dai contributi CONAI.

6.3 - I vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi

In conclusione dell'esame fin qui svolto cerchiamo ora di riassumere i vantaggi e i limiti rispettivamente della Tarsu e della Tariffa.

La Tarsu: vantaggi e svantaggi

Il pregio del finanziamento mediante Tarsu è da ricondurre principalmente alla certezza della sua natura giuridica; infatti, la Tarsu è un tributo, le cui procedure di riscossione, accertamento e contenzioso, sono ormai consolidate e testate. Inoltre, in qualità di obbligazione avente come presupposto la funzione di un servizio pubblico o l'emaneazione di un atto amministrativo, è obbligatoria e svincolata dall'effettivo godimento.

Gli svantaggi della Tarsu sono da ricondurre ai seguenti aspetti:

- Il finanziamento del costo e degli investimenti avviene in parte attraverso il gettito della tassa, in parte attraverso la finanza comunale. La tassa garantisce solo la copertura parziale dei costi del servizio; ciò produce distorsioni sulla finanza locale, generando la cosiddetta illusione fiscale in base alla quale, per finanziare le attività di gestione di determinati servizi (nel caso specifico quelli di igiene urbana) viene richiesto agli utenti il pagamento di un tributo inferiore a quanto sarebbe necessario. In realtà, come abbiamo visto, il risparmio fiscale è solo fittizio in quanto la parte dei costi non coperti dalla tassa gravano su altri tributi pagati comunque dai cittadini. Questo, peraltro, contrasta con i principi di equità, di trasparenza e di corretta percezione del costo del servizio che dovrebbe essere sopportato solo da chi effettivamente ne usufruisce;
- La Tarsu, per la sua struttura applicativa, è impostata su criteri assai poco collegati alla produzione di rifiuti. Infatti, le modalità di allocazione dei costi prevedono che sia rapportata alla superficie dei locali, quindi indirettamente correlata alla ricchezza. Come si è ricordato, la legge consentirebbe di commisurare la Tarsu alla quantità di rifiuti, ma tale opzione viene rimessa alla discrezionalità dell'Ente e non si ha notizia di effettivo utilizzo di tale opzione.
- La distinzione tra la copertura da ottenere mediante utenze domestiche e non era indicata dalla legge e spesso si ricorreva ad un carico "pesante" per le utenze non domestiche;
- Il rischio industriale della riscossione non può essere trasferito al Gestore, ma rimane in capo al Comune che riscuote la tassa e remunera il Gestore sulla base del Contratto di Servizio;
- Alla Tarsu non si applica l'Iva, ma in realtà essa copre anche il costo dell'Iva per tutta quella parte di valore aggiunto che l'Ente locale acquisisce da terzi, (dal momento che questi fatturano i servizi includendo l'Iva); il risultato è che non può essere recuperata dalle utenze domestiche.

La Tariffa: vantaggi e svantaggi

Alla luce dei risultati dell'indagine svolta e dai riscontri avuti dagli Enti locali che hanno adottato il metodo tariffario, superate le difficoltà iniziali, è diffuso il giudizio positivo sull'efficacia, seppur parziale, della Tariffa. Ciò deriva dalla considerazione che il modello tariffario, rispetto a quello della Tarsu, introduce un più ampio livello di flessibilità nella definizione dei criteri con cui distribuire sulle utenze l'onere.

Circa i vantaggi, essi sono riconducibili ai seguenti aspetti:

- Il finanziamento del costo e degli investimenti interamente attraverso le entrate tariffarie, basato sui principi di contabilità industriale, consente l'emersione dei costi sommersi e la copertura integrale di investimenti e remunerazione del capitale investito;
- La Tariffa, pur essendo ancora rapportata alla superficie (almeno per la parte fissa), contiene dei parametri di calcolo (numero di abitanti e coefficienti di produzione) che la commisurano alla quantità di rifiuti potenzialmente prodotta, rendendola più equa;
- La legge è molto chiara nel prevedere che i Comuni debbano organizzarsi al fine di provvedere a quantificare i conferimenti; quindi, almeno la parte variabile, qualora commisurata ai volumi di rifiuti prodotti e/o quantità e qualità di servizio consumata, risulterebbe più equa e sganciata dalla capacità contributiva;
- La Tariffa dovrebbe correggere i fenomeni di sussidiazione incrociata in quanto la distinzione sugli introiti da recuperare mediante le varie tipologie di utenze dovrebbe essere basata su criteri razionali e l'elencazione dei costi ed il sistema di contabilità analitica dovrebbero aiutare a stabilire gli effettivi oneri da attribuire alle diverse tipologie di utenza;
- L'evidenziazione dell'Iva in Tariffa (comunque pagata al Gestore anche in regime Tarsu), permette la detrazione per le utenze non domestiche che, a parità di percentuale di copertura, risparmierebbero il 10%;
- La Tariffa permette di instaurare col vecchio utente, ora divenuto cliente, un rapporto di trasparenza nell'ambito di un approccio diretto alla *customer satisfaction*;
- L'eventualità di affidare al Gestore la bollettazione, la riscossione e tutte le procedure di attivazione del servizio, rende possibile lo svincolo di risorse comunali; inoltre, è trasferito sul Gestore il rischio industriale di entrate minori rispetto a quelle preventivate e questo potrebbe apportare dei vantaggi legati alla riduzione di evasione ed elusione;
- La maggiore flessibilità del metodo tariffario, sia per quanto riguarda la scelta delle agevolazioni, della ponderazione di parte fissa e parte variabile, delle modalità di attribuzione dei costi alle utenze rispetto alla Tarsu;
- La possibilità di introduzione in via sperimentale che permette modifiche alla formula tariffaria e la calibrazione nel tempo delle differenze con l'attuale prelievo.

Gli svantaggi relativi all'introduzione della Tariffa sono da ricondurre:

- Alla natura giuridica incerta e, conseguentemente, all'incertezza delle modalità di riscossione e alla quasi totale assenza di giurisprudenza e di procedure amministrative consolidate;
- Alle difficoltà nella rilevazione dei costi, soprattutto nelle realtà medio-piccole, caratterizzate da organizzazioni spesso inefficienti e comunque scarsamente dotate di risorse umane ed economiche;
- Ai profili incentivanti della Tariffa che, almeno dal punto di vista della efficienza, potrebbero, paradossalmente, essere in contrasto con gli obiettivi generali di politica ambientale sia in relazione all'incentivazione degli investimenti su tecnologie a minor impatto ambientale, sia sull'implementazione di sistemi adeguati sull'incentivazione di comportamenti tesi al rafforzamento della raccolta differenziata. Infatti, non è detto che l'Ente locale che scelga le tecnologie più efficaci dal punto di vista ambientale, sia necessariamente quello che applica le Tariffe più basse (anzi, forse è vero più spesso il contrario)⁵⁵. Lo stesso meccanismo del *Price Cap*, non considera il problema dell'incentivazione degli investimenti in tecnologie a minor impatto ambientale, in quanto non considera eventuali esternalità (negative), con il pericolo di incentivare il ricorso a tecnologie che minimizzino i costi, ma non garantiscano una adeguata tutela ambientale;
- All'aumento delle Tariffe, che potrebbe determinare l'insostenibilità sociale e politica della riforma poiché, a parità di superficie, ricadrebbe sui nuclei più numerosi e quindi, indirettamente, sui soggetti meno abbienti;
- Alla resistenza da parte dei soggetti competenti, a causa delle difficoltà applicative, delle difficoltà di avvio dei nuovi investimenti e dell'efficacia non provata (vedi resistenze Anci).

* * *

Punti di forza e punti di debolezza, rischi ed opportunità legati al sistema tariffario di finanziamento della attività di igiene urbana sono riassunti nelle figure 6.5 e 6.6 di seguito riportate.

⁵⁵ Enea, (1998), Sviluppo di un modello generale di Tariffa per la gestione del ciclo dei RSU.

Figura 6.5 - Punti di forza e punti di debolezza del sistema tariffario

Punti di forza	Punti di debolezza
Equità, trasparenza e più corretta percezione del costo del servizio da parte delle utenze	Impossibilità di procedere alla quantificazione delle quantità di rifiuti conferiti
Introduzione di processi di rilevazione dei costi e di contabilità analitica ed emersione dei costi sommersi	Impossibilità tecnica di procedere alla sospensione del servizio
Inclusione di tutti i costi in un'ottica di trasparenza ed equità	Difficoltà a perseguire comportamenti scorretti e a limitare <i>illegal dumping</i> e <i>free riding</i>
Correzione della sussidiatura incrociata	Aumento delle tariffe
Bollettazione e riscossione mediante Gestore	Incertezza delle procedure e assenza di giurisprudenza
Possibilità per le utenze non domestiche di detrarre l'Iva	Scarso stimolo all'efficienza del Price Cap
Rischio industriale in capo al Gestore	Mancata approvazione delle altre norme complementari
Snellimento burocratico e liberazione di risorse	Scarsa propensione all'efficienza ed elevata frammentazione delle gestioni
Maggiore flessibilità nella definizione della Tariffa, nell'applicazione di riduzioni ed agevolazioni.	
Possibilità di adeguare, nel rispetto della norma, la Tariffa alle esigenze del cliente	
Introduzione di sistemi di quantificazione, crescita della consapevolezza ambientale e riduzione dei conferimenti di rifiuti non recuperabili	

Figura 6.6 - Opportunità e rischi dell'assetto esistente

Opportunità	Rischi
La commisurazione alle quantità conferite e la fatturazione puntuale potrebbero dare impulso alla liberalizzazione di alcune attività di gestione rifiuti.	La commisurazione alle quantità di rifiuti conferiti potrebbe aumentare l'utilizzo abusivo ed improprio del servizio (<i>Free riding</i>) e/o lo scarico abusivo (<i>Illegal dumping</i>)
Il recupero di somme da evasione ed elusione potrebbe portare, a parità di grado di copertura, ad un abbassamento delle tariffe medie	Il ridotto controllo del Comune potrebbe favorire dei comportamenti opportunistici da parte dei Gestori
L'esigenza di soddisfare una clientela più attenta e di utilizzare strumenti più sofisticati potrebbe favorire l'aggregazione tra Enti e/o gestori per il raggiungimento di economie di scala	La maggiore spinta verso l'efficienza e la riduzione dei costi potrebbero limitare lo sviluppo di tecnologie pulite
La Tariffa potrebbe essere sfruttata come strumento di marketing per migliorare l'attenzione al cliente e il servizio in generale	
La liberazione di risorse comunali permetterebbe il finanziamento di altri progetti di interesse comunale	
Il maggior controllo e l'emersione di costi sommersi potrebbero portare alla ricerca di opzioni che massimizzino l'efficienza, l'efficacia e l'economicità	
La Tariffa potrebbe divenire uno strumento di marketing, per le aziende, per acquisire nuovi clienti, tra le utenze non domestiche, nell'ambito dei rifiuti non soggetti a privativa comunale	
L'implementazione di un sistema tariffario darebbe impulso all'innovazione tecnologica e allo sviluppo di sistemi di quantificazione standardizzati e con un rapporto costi/benefici positivo	