

CAPITOLO 5

IL SISTEMA TARIFFARIO

5.1 INQUADRAMENTO NORMATIVO

L'attività di monitoraggio della sperimentazione della tariffa rifiuti, istituita dall'art. 49 del D.lgs 22/97, è svolta dall'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT) e dall'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), a partire dall'anno 2000 e si conclude nel 2002, in vista della prima data di applicazione della tariffa (1° gennaio 2003), ai sensi delle scadenze da ultimo modificate con la Legge 488/99. L'ONR dovrà poi effettuare la verifica dell'applicazione del DPR 158/99, ai sensi dell'art. 12 del medesimo decreto.

Gli atti normativi fondamentali per la definizione della tariffa e dei suoi risvolti applicativi sono:

1. *Decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997:*

l'articolo 49 sopprime la tassa per lo smaltimento dei rifiuti (TARSU) a decorrere dal 1° gennaio 1999, ed istituisce la tariffa. La data di entrata in vigore della tariffa è posticipata, una prima volta, dalla legge del 9 dicembre 1998, n. 426 (art. 1, comma 23) e, da ultimo, dalla legge del 27 dicembre 1999, n. 488 (art. 33), che introduce i termini attualmente vigenti:

- 1° gennaio 2003 per i Comuni, con una popolazione residente maggiore di 5.000 abitanti, che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un tasso di copertura dei costi superiore all'85%;
- 1° gennaio 2005 per i Comuni, con una popolazione residente maggiore di 5.000 abitanti, che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un tasso di copertura dei costi fra il 55% e l'85%;
- 1° gennaio 2008 per i Comuni, con una popolazione residente maggiore di 5.000 abitanti, che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un tasso di copertura dei costi inferiore al 55%, nonché per i Comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, indipendentemente dal grado di copertura dei costi.

2. *Decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 27 aprile 1999:*

è il regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

La tariffa presenta due fondamentali novità. La prima è costituita dalla copertura integrale dei costi di gestione del servizio, la seconda dalla natura binomia.

Il D.lgs. 507/93 non impone che i costi di gestione del ciclo dei rifiuti siano interamente coperti con i proventi della TARSU. I dati relativi alla copertura media nazionale dei costi di gestione derivanti dalla riscossione del ruolo principale della TARSU per l'anno 1999¹ si attestano al 79%. La parte dei proventi mancanti, costituita da circa 878 milioni di €², è recuperata dai Comuni attingendo alla fiscalità generale, alla quale contribuiscono le entrate ottenute con l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) e i trasferimenti erariali.

La tariffa rifiuti, invece, deve coprire integralmente i costi, come stabilito dall'art. 49 del D. Lgs. 22/97 e all'art. 2 del DPR 158/99.

La tariffa ha natura binomia perché si compone di una parte fissa e di una variabile.

La parte fissa è quella determinata in funzione delle componenti essenziali del costo del servizio e deve coprire i costi relativi allo spazzamento e lavaggio delle strade, i costi amministrativi relativi all'accertamento, alla riscossione e al contenzioso, i costi generali di gestione, i costi comuni diversi e i costi d'uso del capitale. I costi generali di gestione devono comprendere i costi del personale per una quota non inferiore al 50% del loro ammontare.

La parte variabile della tariffa invece deve essere rapportata alle quantità di rifiuti differenziati e indifferenziati prodotti da ciascuna utenza, ma anche al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, come sopra enunciato. Dovrà coprire i costi relativi alla raccolta, al trasporto, al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti indifferenziati, i costi dell'organizzazione delle raccolte differenziate, del trattamento e del riciclo. Essi dovranno risultare al netto dei proventi che gli enti gestori ottengono dall'attivazione delle convenzioni con le filiere del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) o dalla vendita dei materiali raccolti.

3. *Circolare del Ministro dell'Ambiente del 7 ottobre 1999:*

fornisce alcune delucidazioni su problemi operativi e applicativi connessi con l'entrata in vigore del sistema tariffario.

La circolare, innanzitutto, stabilisce che la tariffa costituisce il corrispettivo per l'attività di gestione dei rifiuti considerata nella sua globalità e cioè 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" (art. 6 D.lgs 22/97). La gestione del ciclo dei rifiuti è un'attività complessa, nella quale deve comprendersi la fase di controllo delle operazioni delle quali si compone, e la tariffa è il corrispettivo unico e complessivo di tale attività.

La circolare commenta, inoltre, la definizione di "soggetto gestore" al quale l'art. 49 del D.lgs 22/97 prevede sia affidata l'applicazione e riscossione della tariffa. Esso si identifica con l'ente locale titolare della funzione, cioè il comune. È fatto salvo il caso in cui il comune si avvale di un soggetto a cui è concessa l'intera gestione del ciclo dei rifiuti. In tali circostanze, la tariffa determinata dal comune potrà essere da tale soggetto applicata e riscossa.

Per quanto concerne il tasso di copertura dei costi, la circolare precisa che occorre fare riferimento al tasso di copertura indicato nella delibera comunale di adozione delle tariffe di cui all'art. 69 del D.lgs. n. 507/93, relativa alla TARSU, adotta-

¹ Rapporto Rifiuti 2001, ANPA - ONR, luglio 2001.

² Ibidem.

ta contestualmente al bilancio di previsione 1999. Per tasso di copertura si intende il rapporto, espresso in termini percentuali, tra il totale degli importi iscritti nel ruolo principale TARSU 1999, al netto di addizionali ex ECA e tributo provinciale, di cui all'articolo 19 del D.lgs. 504/92, e i costi di esercizio della nettezza urbana per l'anno 1999, al netto della quota percentuale (tra il 5% e il 15%), che il Comune abbia eventualmente dedotto dal costo di esercizio a titolo di spazzamento, ai sensi dell'articolo 61, comma 3 bis, del decreto legislativo n. 507/93.

L'attività svolta dall'APAT evidenzia che la normativa di riferimento è scarsamente conosciuta dai Comuni italiani. Un esempio è costituito proprio dal tasso di copertura di riferimento per determinare l'anno di applicazione della tariffa: il preciso rimando della Circolare citata al tasso di copertura dei costi determinato in fase di bilancio di previsione per l'anno 1999 è risultato essere uno dei punti più critici per le Amministrazioni locali, le quali sembrano considerare come riferimento il tasso di copertura a consuntivo.

5.2 LA SPERIMENTAZIONE DELLA TARIFFA

I risultati del monitoraggio della sperimentazione tariffaria nel triennio 2000 – 2002, condotto dall'APAT e dall'ONR, sono così riassumibili:

- i Comuni italiani che ne sperimentano l'applicazione nel 2002 sono 347. La popolazione residente in questi Comuni è di 3.857.000. L'incremento fra il 2000 e il 2001 del numero dei Comuni è del 42%; nel 2002, si registra un incremento del 19%. La popolazione aumenta fra il 2000 e il 2001 del 28% e tra il 2001 e il 2002 del 48%;
- la sperimentazione si concentra nelle regioni del nord del paese, in particolare in Emilia – Romagna e nel Veneto;
- la sperimentazione è attuata principalmente dai piccoli Comuni. Nel 2001, le realtà con una popolazione inferiore ai 2.500 abitanti, infatti, sono 87, cioè il 30% delle sperimentazioni attive, mentre quelle con una popolazione compresa fra 2.500 e 5.000 residenti sono 75, pari al 26%. Per l'anno 2002, invece, si ha un incremento consistente, del 34%, della sperimentazione nei Comuni con una popolazione compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti, forse per l'approssimarsi della prima data di applicazione effettiva della tariffa. Rispetto al 2000, si evidenzia un sensibile incremento (con un tasso del 130%) dei Comuni con popolazione compresa fra 10.000 e 50.000 abitanti. Le Amministrazioni comunali sopra i 50.000 abitanti, invece, sembrano avvalersi minimamente della possibilità di sperimentare;
- nelle Province dove operano Consorzi o Gestori sovracomunali, la percentuale delle esperienze attive legate alla presenza di tali gestori è del 72% per il 2002.

Sebbene i Comuni in regime di sperimentazione della tariffa siano solo il 4,3 % dei Comuni italiani, il

tasso d'incremento delle amministrazioni che affrontano la transizione dal sistema di tassazione a quello di tariffazione dimostra che il DPR 158/99 può essere applicato con sistematicità e coerenza amministrativa.

Non è casuale, però, che l'applicazione si concentri nel Trentino Alto – Adige, nel Veneto e nell'Emilia Romagna, in cui il sistema integrato di gestione dei rifiuti è più consolidato che in altre Regioni.

Il Veneto e l'Emilia - Romagna hanno inoltre un'altra caratteristica comune: la presenza di gestori sovracomunali che svolgono un ruolo attivo e determinante per l'introduzione, nel sistema di gestione del ciclo dei rifiuti, di una contabilità industriale, rappresentato dalla tariffa.

La frammentazione delle gestioni si configura, dunque, come un elemento che rallenta l'attuazione del DPR 158/99.

Non sembra invece costituire ostacolo la piccola dimensione dei Comuni: quelli con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti rappresentano oltre il 50% dei Comuni in regime di sperimentazione della tariffa, mentre quelli con popolazione superiore ai 50.000 sono solo il 3,5%. Ancora una volta il ruolo dei Gestori sovracomunali è strategico per guidare queste piccole realtà, come dimostra la distribuzione per classi demografiche dei comuni veneti ed emiliano-romagnoli in regime di tariffa e il numero dei comuni facenti parte di consorzio in queste due Regioni.

E' certamente più difficile evincere, analizzando i numeri del monitoraggio, le ragioni per cui i medi e grandi centri urbani tardano nell'applicazione della tariffa.

Il dibattito in corso nel paese sulla tematica però ne identifica le motivazioni:

- il testo normativo lascia irrisolto il problema delle modalità di formazione del titolo esecutivo e della tutela nel caso di contestazione del titolo stesso;
- la copertura integrale dei costi può determinare un apparente aumento della tariffe, che dipende dal grado di copertura raggiunto prima dell'applicazione del metodo normalizzato e dall'inserimento, nella tariffa di riferimento, di alcune voci di costo non previste in regime di TARSU (come, ad esempio, i costi legati alle procedure amministrative dell'accertamento, della riscossione e del contenzioso, i costi di spazzamento deducibili, ecc) ;

La soluzione del nodo della riscossione necessita di un intervento a livello legislativo. La possibilità di risolvere il problema sulla base della classificazione della tariffa in termini di tributo appare poco persuasiva, anche per la cautela suscitata da qualsiasi operazione interpretativa cui consegua una misura sanzionatoria non prevista in forma esplicita. Vige in linea generale un principio di stretta interpretazione per le norme sanzionatorie. E' auspicabile, piuttosto, l'attribuzione di efficacia esecutiva al titolo, che accerta e certifica la tariffa dovuta e l'applicazione tempestiva di eventuali misure coercitive indirette di natura pecuniaria sull'utente moroso, o semplicemente non adempiente.

A fronte della obbligatorietà del servizio e della

sua irrinunciabilità, quindi della impossibilità di forme di sospensione della prestazione in caso di inadempimento dell'utente, l'adozione di misure coercitive indirette di tasso crescente, potrebbe consentire di superare uno tra i molti problemi posti dalla incertezza sulla natura della tariffa.

In prospettiva più ampia, l'ambiguità sulla natura della prestazione richiesta all'utente, in relazione al servizio di gestione dei rifiuti, può servire a introdurre forme di soluzione del contenzioso centrate su procedure conciliative e/o arbitrali, limitando così il ricorso alla tutela giurisdizionale in senso proprio, ordinaria - civile o tributaria.

Per quanto riguarda, invece, l'integrale copertura dei costi, essa può effettivamente portare ad un incremento, pari a circa il 20% medio a livello nazionale, delle tariffe. A tale incremento potrebbe corrispondere, però, un decremento di altri prelievi fiscali operati dai Comuni (la parte mancante degli introiti per coprire la TARSU sono abitualmente a carico dalla fiscalità generale del Comune) oppure una maggiore disponibilità di fondi per altri servizi. Comunque sia, la compilazione del piano finanziario a partire da tre anni prima dell'entrata in vigore della tariffa, come previsto dall'art. 33 delle Legge 488/99, accompagna i Comuni verso la copertura integrale dei costi, diluendo gli eventuali aumenti su un arco temporale consoni all'adeguamento del servizio e alla concertazione dell'innovazione con tutti i soggetti portatori di interessi incidenti sul territorio comunale (cittadini, categorie commerciali, ecc.).

5.3 IL PIANO FINANZIARIO

La compilazione del piano finanziario è il primo adempimento al quale i Comuni devono far fronte per iniziare il percorso che li conduce all'eliminazione della TARSU, come stabilito dall'art. 8 del DPR 158/99, a partire da tre anni prima della data di introduzione della tariffa. Esso si configura come un'assoluta novità nel settore dei rifiuti, non solo perché introduce un sistema di contabilità industriale, ma soprattutto perché impone di riorganizzare in centri di costo le voci di spesa riconducibili alla gestione dei rifiuti. Consente, inoltre, di attuare un adeguato controllo di gestione.

In regime di tariffa, e attraverso la compilazione del piano finanziario, il costo di gestione del servizio è diviso per i rifiuti differenziati e indifferenziati, per le fasi di raccolta, trasporto, riciclo e smaltimento. Nel momento in cui questi appaiono delineati, le strade della ricerca dell'efficienza e della razionalizzazione della spesa sono assai più percorribili.

La difficoltà dei Comuni nella predisposizione del piano finanziario appaiono evidenti considerando che solo il 10% circa dei Comuni hanno provveduto alla compilazione per l'anno 2002.

L'analisi approfondita e comparata dei dati desunti dai piani finanziari relativi all'anno 2001, ha messo in evidenza una notevole disomogeneità nei modelli cartacei inviati all'ONR; conseguentemen-

te i dati risultano spesso incompleti e parziali, poiché i Comuni compilano la sola relazione di accompagnamento, senza alcuna indicazione dei dati economici e finanziari, oppure per la non conformità dei costi della gestione del ciclo dei rifiuti all'allegato 1 del DPR 158/99.

Laddove è stato compilato in maniera corretta e completa, e in particolare, nei casi in cui è stato impiegato il modello fornito da ANPA e ONR, il piano finanziario rappresenta uno strumento valido per poter costruire un quadro dettagliato della gestione del ciclo dei rifiuti mettendo in luce:

- dati ed informazioni quantitative e qualitative dei diversi materiali raccolti;
- strutture e tipologia dei circuiti di raccolta attivati;
- importi relativi ai servizi di raccolta e trasporto delle diverse tipologie di rifiuti, ai costi di trattamento e smaltimento e agli eventuali introiti derivanti da contributi (es. CONAI) e dalla vendita dei materiali.

L'individuazione di un campione di 211 piani finanziari, predisposti da Comuni, distribuiti prevalentemente nelle regioni del Nord, ma con qualche esempio di realtà significative del Sud, ha consentito di elaborare una prima serie di indici economici di riferimento.

Questo dimostra che i piani finanziari sono uno strumento fondamentale per delineare gli aspetti economici e finanziari del ciclo integrato dei rifiuti. Se la compilazione dei piani finanziari divenisse sistematica e il modello utilizzato dai Comuni univoco, si potrebbe giungere a breve alla definizione di costi standard, quali indicatori per costruire una valutazione comparata dell'efficienza del settore.

La tariffa rifiuti è uno degli strumenti a disposizione delle Amministrazioni locali per il perseguimento della sostenibilità ambientale, attraverso la promozione di comportamenti virtuosi dei diversi attori della filiera dei rifiuti (cittadini, produttori di beni, investitori, ecc.).

La correlazione della parte variabile della tariffa con l'effettiva produzione di rifiuti le attribuisce connotazione di servizio a domanda individuale, il quale consente ampio raggio di manovra in termini di leva economica.

La sostanziale differenza insita in un sistema a tariffazione rispetto a quello basato su di una tassa risiede nel fatto che il servizio di gestione dei rifiuti non è pagato dall'utente in quanto "contribuente", ma in quanto "consumatore". Tale differenza non si configura unicamente come semantica. Essa, infatti, appare sostanziale per ottenere la completa trasformazione dell'approccio degli utenti verso la gestione dei rifiuti. Quest'ultimo muta già profondamente con l'introduzione delle raccolte differenziate, che danno consapevolezza della ricchezza dei rifiuti: il vecchio sacco nero, contenente materiali dei quali disfarsi nel più breve tempo possibile, sparisce, sostituito da più contenitori che raccolgono oggetti dismessi, sui quali il consumatore opera una valutazione in termini di ricchezza residuale, ancora recuperabile. La possibilità di completare questa valutazione con una precisa corrispondenza economica

amplifica i comportamenti virtuosi, laddove già vi siano, o induce a metterli in pratica, se assenti.

La tariffa aiuta i Comuni ad organizzare gli oneri di gestione dei rifiuti per centri di costo: i comportamenti virtuosi sono economicamente quantificati.

Si supera così la logica del bonus, che è l'unico modo per permettere riduzioni in regime di TARSU. La politica di bonus ha una sua innegabile valenza, dimostrata da più esperienze attive sul territorio na-

zionale. Essa però mostra il grosso limite di essere destinata unicamente a consumatori volenterosi, i quali accedono poi a vantaggi, anche di tipo economico.

Solo in regime di tariffa si dà invece sistematizzazione ai comportamenti, perché essi sono contabilizzati nei piani finanziari, allegati ai bilanci comunali, e rendicontati nelle bollette che i consumatori-utenti pagano.