

MONITORAGGIO, ANALISI E VALUTAZIONI DEL SISTEMA TARIFFARIO

Premessa

Il D.Lgs. 22/97 ha istituito, con l'art. 49, la Tariffa rifiuti abolendo nel contempo la precedente TaRSU con modalità che sono state definite dal Regolamento emanato con il DPR 158/1999.

L'introduzione del sistema tariffario per la copertura dei costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani, costituisce sicuramente un obiettivo molto importante nell'ottica di una profonda e necessaria trasformazione complessiva del sistema rifiuti.

Il passaggio da Tassa a Tariffa per la gestione dei rifiuti interessa aspetti importanti che riguardano in particolare: le modalità di definizione e di copertura dei costi, l'uso dello strumento tariffario per il perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, una differente regolazione dei rapporti fra amministrazione pubblica, cittadini-utenti e gestori dei servizi.

L'introduzione del sistema tariffario, tuttavia, non può essere visto come unico meccanismo per la risoluzione del complesso problema della gestione dei rifiuti urbani; infatti, se non si pongono le basi per una profonda modifica del settore, la Tariffa finirà per essere solo uno strumento "tributario" su cui trasferire i costi complessivi di gestione e non uno strumento che incentivi la trasformazione verso l'attuazione di un sistema di gestione integrato e la nascita di una vera e propria "industria" della gestione dei rifiuti.

In linea generale, gli aspetti più rilevanti, implicati nella transizione al sistema tariffario, riguardano l'individuazione di tutti i costi che si riferiscono alla gestione dei rifiuti e la loro totale copertura attraverso la Tariffa; ricordiamo, infatti, che in regime TaRSU i Comuni possono non coprire integralmente il costo del servizio e, in genere, le risorse integrative derivano da altre fonti, tipicamente l'ICI¹. In una situazione di questo tipo il "segnale" dato al cittadino utente del servizio, non è corretto, nel senso che il costo sostenuto non corrisponde al servizio effettivamente erogato. L'errata quantificazione del costo del servizio è dovuta anche alle caratteristiche intrinseche della TaRSU, che è un'imposta corrisposta in ragione della superficie abitativa che non rappresenta un parametro corretto; non vi è, infatti, nessun rapporto tra quantità di rifiuti prodotti e superficie. Il DPR 158/99, che stabilisce il metodo normalizzato per il calcolo della Tariffa, prende in considerazione il costo di tutti i fattori produttivi compreso il capitale e la sua remunerazione; sono compresi nel calcolo della Tariffa, i costi per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati, per la raccolta differenziata e il recupero dei materiali riciclabili, per lo spazzamento e il lavaggio delle strade nonché una serie di voci

relative ad attività amministrative, di monitoraggio e di gestione del contenzioso.

Aspetto rilevante è poi il differente approccio che l'Ente Locale deve affrontare, nel senso che dovrà passare da una contabilità di tipo finanziario in una logica entrate/uscite, ad una di tipo economico basata su costi e ricavi, il tutto in un'ottica di "emersione" dei costi complessivi di gestione che porta con sé un approccio di massima trasparenza dei bilanci pubblici.

La Tariffa, come incentivo alla sostenibilità nella gestione dei rifiuti urbani costituisce la base per la realizzazione di un sistema che permetta di applicare il principio della "responsabilità condivisa" e del "chi inquina paga": una parte della Tariffa, infatti, è modulata in relazione alla quantità di rifiuti effettivamente conferiti. Tuttavia, è intuitivo che il calcolo non è affatto agevole e l'utilizzazione di indici presuntivi, se da una parte costituisce un necessario compromesso, dall'altra può generare iniquità e rendere più difficile l'accettabilità da parte dell'utenza, soprattutto, laddove, il passaggio a Tariffa implica un sensibile aumento dei costi. Da questo punto di vista sarà un incentivo per il gestore del servizio pianificare interventi che permettano il più possibile una rilevazione puntuale della produzione di rifiuti, cosa che si verifica già in molte realtà che hanno in corso l'applicazione sperimentale del sistema tariffario.

La Tariffa così come articolata, se da una parte può essere strumento di incentivo a comportamenti virtuosi da parte dell'utenza, dall'altra parte tende a limitare le dinamiche dei soggetti gestori.

Se si esclude il controllo esercitato dall'Ente Locale che, fissando la percentuale di recupero di produttività (in genere maggiore del tasso programmato di inflazione), riduce di fatto la Tariffa o gli incrementi tariffari e stimola il soggetto gestore a ridurre i costi, il metodo normalizzato non prevede altri tipi di meccanismi espliciti che possano incentivare il gestore del servizio a ricercare soluzioni più economiche o a minore impatto ambientale.

Relativamente all'equità, possiamo osservare che diviene molto meno rilevante il criterio basato sulla distribuzione del reddito (correlazione con la superficie abitativa), mentre assume sempre maggiore rilevanza l'aspetto correlato al livello di fruizione del servizio (correlazione con la produzione di rifiuti); in pratica, il cittadino è identificato non come "contribuente" ma come "utente".

¹ Mediamente il tasso di copertura è del 70%, ciò significa che se da una parte vi sono realtà che anche in regime TaRSU coprono o coprivano oltre l'80-90% ed oltre, ve ne sono altre che hanno tassi di copertura di poco superiori al 50%.

4.1 LA DISCIPLINA DELINEATA DALL'ART. 49

Tra le numerose e sostanziali novità introdotte dal D.Lgs 22/97 approfondiremo in questa sede quella introdotta dall'art. 49 - *Istituzione della Tariffa*. L'istituzione di una Tassa sui rifiuti risale al 1931 ad opera del Regio Decreto n. 1175, testo unico della finanza locale. La disciplina e la regolamentazione della Tassa sono state successivamente modificate dal DPR n. 915 del 1982 e poi dal D.Lgs n. 507 del 1993.

Ai sensi del D.Lgs 507/93, che dedica alla disciplina della Tassa sui rifiuti tutto il Capo III, i Comuni sono tenuti a istituire una Tassa annuale (Tassa sui Rifiuti Solidi Urbani -TaRSU) dovuta da chiunque occupi o conduca locali o aree scoperte adibite a qualsiasi uso (ad esclusione delle pertinenze) nell'ambito del territorio comunale.

La *Tassa* è calcolata in base ai metri quadri e sulla base di una tariffa, differenziata per categoria di utenza, determinata annualmente dal Comune tenendo conto della quantità di rifiuti prodotti per unità di superficie, della qualità del rifiuto e dei costi di gestione. Per espressa previsione dell'art. 64 comma 1 del D.Lgs 507/93 la Tassa così determinata è *un'autonoma obbligazione tributaria* il cui pagamento è dovuto a prescindere dall'effettivo utilizzo del servizio, ferma restando la possibilità di prevedere, nei singoli Regolamenti comunali, agevolazioni per particolari condizioni d'uso. L'art. 49 del D.Lgs 22/97 sopprime la *Tassa* e la relativa disciplina e istituisce la *Tariffa* attraverso la quale il Comune deve coprire i costi sostenuti *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*. Lo stesso articolo delinea le caratteristiche della nuova disciplina e prevede l'elaborazione di un metodo normalizzato (MN) per la definizione delle componenti dei costi e per la determinazione della Tariffa di riferimento, che preveda disposizioni transitorie al fine di garantire la graduale applicazione del metodo e della Tariffa, nonché il graduale raggiungimento dell'integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti da parte dei Comuni. Tale metodo è stato definito e adottato con il DPR n.

158 del 27 aprile 1999.

La Tariffa, così come la TaRSU, si applica a chiunque occupi o conduca locali all'interno del territorio comunale. La base per la determinazione della Tariffa, ma anche per orientare e graduare nel tempo gli adeguamenti tariffari, è costituita dalla *Tariffa di riferimento*, articolata per fasce di utenza, domestica e non domestica, e per fasce territoriali che tengono conto delle caratteristiche delle diverse zone del territorio comunale (destinazione a livello di pianificazione urbanistica e territoriale, densità abitativa, frequenza e qualità dei servizi da fornire). Sono previste agevolazioni per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata delle frazioni umide ed altre frazioni. Per la determinazione della Tariffa si deve tener conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito, nonché del tasso di inflazione programmato. Essa è composta da una **parte fissa**, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio riferite in particolare agli investimenti per le opere e relativi ammortamenti, e da una **parte variabile** rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

Gli strumenti normativi attraverso i quali il Comune realizza il passaggio dalla Tassa alla Tariffa sono il **Piano Finanziario**, la **Delibera Comunale di determinazione della Tariffa** e il **Regolamento Comunale** di applicazione della stessa. Nei paragrafi che seguono sarà approfondita l'analisi dei Piani Finanziari e dei Regolamenti pervenuti a questa Agenzia, al fine di individuare le peculiarità connesse con le specificità territoriali.

Il Regolamento comunale è l'atto attraverso il quale ogni Comune può fissare condizioni, modalità, obblighi e sanzioni per i casi di inadempienza e individuare le specifiche competenze dei soggetti coinvolti.

Il Piano Finanziario è l'elemento fondamentale nel complesso passaggio dalla Tassa alla Tariffa: esso costituisce, infatti, per il Comune, un documento di programmazione economico-gestionale del ciclo dei rifiuti che deve essere predisposto e deliberato contemporaneamente al Bilancio di previsione. Il Piano consente di controllare la gestione e valutare l'efficienza o meno del

servizio e dovrebbe permettere di ottenere una maggiore trasparenza nella gestione comunale. Infatti, i costi dovranno essere evidenziati all'interno dei bilanci utilizzando il Piano Finanziario e dovranno essere completamente coperti con i proventi della Tariffa, non consentendo più ai Comuni di utilizzare altre risorse di bilancio per coprire i costi di questo servizio. Non a caso il DPR 158/99 definisce il Piano come la base per la determinazione della Tariffa e della sua articolazione e per la fissazione della percentuale di crescita annua della stessa e dei tempi di raggiungimento del pieno grado di copertura dei costi nell'arco della fase transitoria.

Gli elementi che il Piano deve necessariamente contenere sono quelli tassativamente elencati dal comma 2 dell'art. 8 che, al successivo comma 3, individua anche i contenuti della relazione di accompagnamento. La mancanza di elementi fondamentali vanifica in molti casi la compilazione del Piano Finanziario che risulta non coerente con le finalità fissate dalla legge.

Il Piano Finanziario corredato dalla relazione deve essere presentato annualmente, entro il 30 giugno, all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti a decorrere dall'esercizio finanziario che precede i 2 anni dall'entrata in vigore della Tariffa: l'obbligo è espressamente sancito al comma 4 bis dell'art. 49 del D.Lgs 22/97, ma è sprovvisto di sanzioni.

Un ruolo di notevole rilevanza nell'ambito della nuova disciplina viene riconosciuto ai Comuni. Infatti l'art. 21 del D.Lgs 22/97 affida ai Comuni la gestione *in via esclusiva*, ad eccezione della sola attività di recupero, dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento.

L'art. 49 usa, invece, formule di tipo generico per individuare i soggetti e le competenze nell'ambito del nuovo sistema tariffario:

- comma 8 art. 49 D.Lgs 22/97
la Tariffa è determinata dagli Enti Locali
- comma 9 art. 49 D.Lgs 22/97 la Tariffa è applicata dai soggetti gestori
- comma 13 art. 49 D.Lgs 22/97 la Tariffa è riscossa dal soggetto che gestisce il servizio.

La Circolare del 7 novembre 1999 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, emanata per chiarire

dubbi in merito all'interpretazione e, dunque, all'applicazione del DPR 158/99, fornisce indicazioni anche in merito all'esatto significato da attribuire ai termini "soggetto gestore" e "soggetto che gestisce il servizio" e, cioè, chiarisce se con questo termine si debba fare riferimento al concessionario, all'azienda, alla società mista pubblico - privato oppure al Comune. Il ragionamento svolto nella circolare, e basato su considerazioni di ordine logico e sistematico, si fonda sul concetto di *gestione come attività complessa* che comprende sia le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti che l'attività di controllo di tutte le operazioni citate, delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo chiusura. Lo svolgimento dell'attività di controllo non può essere delegata e resta, dunque, in capo al titolare della funzione in materia di gestione dei rifiuti urbani e cioè al Comune.

Per realizzare concretamente questa complessa attività il Comune può utilizzare le forme previste dal D.Lgs 267/2000: in economia, in concessione a terzi, per mezzo di azienda speciale, per mezzo di società per azioni, ispirandosi a criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Applicando tali disposizioni alla realtà si possono configurare diverse situazioni:

- Caso N. 1 il Comune determina, applica e riscuote la Tariffa in completa autonomia;
- Caso N. 2 il Comune, nell'ambito della gestione autonoma, indica un soggetto esterno per la riscossione;
- Caso N. 3 il Comune determina la Tariffa e affida l'applicazione e la riscossione al soggetto gestore del servizio di raccolta;
- Caso N. 4 la Tariffa è determinata dal consorzio di Comuni a condizione che nella convenzione dei Comuni consorziati sia espressamente prevista la delega di tale funzione al Consorzio.

La Circolare, richiamandosi alla necessità di non vanificare l'effettiva possibilità di avvio del nuovo sistema tariffario, invita a identificare il soggetto gestore con l'ente locale escludendo soltanto il caso in cui l'intera gestione del ciclo dei rifiuti sia stata affidata ad un unico gestore. La circolare del Ministero sopra richiamata, anche se deve essere letta tenendo conto delle modifiche apportate al DPR 158/99 dalla legge n. 488/99 e relative alla gestione del regime transitorio e alla data di avvio della Tariffa, conserva intatta la sua valenza interpretativa e schematizza gli adempimenti cui sono tenuti i Comuni ai fini dell'applicazione della Tariffa.

Ciascun Comune deve:

- prendere a riferimento il tasso di copertura (rapporto tra totale degli importi iscritti nel ruolo principale TaRSU nel 1999 e il tributo provinciale) dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani conseguito nel 1999 e indi-

cato nella delibera comunale di adozione delle tariffe TaRSU 1999;

- approvare il Piano Finanziario (funzionale all'adozione della delibera relativa alla Tariffa e contestuale all'adozione del bilancio preventivo 2000) e la relazione e trasmetterli entro il 30 giugno di ogni anno all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti. L'invio del Piano Finanziario relativo al 1999 può essere sostituito dall'invio della scheda allegata alla stessa circolare e che consente di stabilire il grado di copertura dei costi al 1999;
- comunicare annualmente i dati relativi alle componenti di costo della Tariffa, strutturando la contabilità comunale relativa al servizio di gestione dei rifiuti urbani in modo tale da poter ottemperare a tale obbligo;
- attivare i servizi di raccolta differenziata dei rifiuti e le misure atte alla contestuale valutazione quantitativa. I Comuni devono fare in modo di riconoscere sconti agli utenti che dimostrino di aver effettuato la raccolta differenziata nelle forme e nei modi definiti dallo stesso Comune. Se il Comune non è in grado di effettuare la raccolta differenziata dovrà almeno attivare dei centri di raccolta in cui i cittadini potranno conferire i rifiuti suddivisi per materia e tipologia in cambio di un "bonus" che potrà essere riconosciuto come sconto a consuntivo sulla Tariffa dovuta.

Per quanto riguarda i termini di applicazione della Tariffa, il D.Lgs 22/97 aveva previsto che alla data del 1° gennaio 1999 la TaRSU venisse sostituita dal nuovo regime tariffario. Tale data è stata più volte rinviata per consentire ai Comuni di raggiungere la piena copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Le scadenze sono state graduate in funzione del grado di copertura di tali costi e sono quelle indicate all'art. 11 del DPR 158/99 modificato dalla legge n. 488 del 23 dicembre 1999 e poi dalla legge n. 289 del 27 dicembre 2002, ferma restando la possibilità per i Comuni, ex art. 49 comma 1bis del D.Lgs 22/97, di deliberare, *in via sperimentale*, l'applicazione della Tariffa anche prima dei termini previsti dalla norma.

Nella tabella 4.1 è rappresentata schematicamente la tempistica relativa all'adozione della Tariffa e della connessa presentazione del Piano Finanziario alla luce degli ultimi aggiornamenti apportati dalla legge 27 dicembre 2002 n. 289, art. 31 comma 21.

Il Disegno di Legge Finanziaria 2004 prevede un'ulteriore proroga di un anno posticipando l'operatività della Tariffa al 1° gennaio 2005.

Attualmente è all'esame del Parlamento anche un altro Disegno di Legge avente per oggetto la delega al governo per il riordino, coordinamento e integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione. Nel testo sono individuati i principi e i criteri diret-

tivi generali ai quali i decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione dei testi legislativi in materia ambientale dovranno conformarsi ed è espressamente previsto che tali decreti dovranno essere informati agli obiettivi di massima economicità e razionalità e dovranno basarsi su una serie di prin-

tadino che usufruisce di un servizio alla stregua delle forniture di elettricità, acqua, gas, telefono, servizi pubblici delineando un rapporto definito, in termini civilistici, sinallagmatico ossia a prestazioni corrispettive. Questa diversa qualificazione non è di poca importanza perché al tributo in

dere l'applicabilità, ovviamente per il solo periodo in questione, alla TaRSU e, quindi, al tributo (già esente per definizione), non possono esserci dubbi in merito all'applicabilità al corrispettivo-tariffa: il legislatore, nel prevederne una tantum l'esclusione, ne conferma l'applicabilità in via generale.

A chiarire ulteriormente la questione è intervenuta l'Agenzia delle Entrate con la Risoluzione n. 25 del 5 febbraio 2003, formulata in risposta ad un'istanza d'interpello da parte di un Comune che chiedeva chiarimenti in merito alla rilevanza, agli effetti IVA, del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari, del diritto sulle pubbliche affissioni e relativo servizio, del canone per l'occupazione di suolo ed aree pubbliche, della Tariffa di Igiene Ambientale giornaliera. Le argomentazioni dell'Agenzia sono basate sulla verifica di due presupposti:

- uno oggettivo, ai sensi dell'art. 3 del DPR 633/72 e cioè relativo alla natura tributaria o sinallagmatica (contrattuale);
- uno soggettivo, ai sensi dell'art. 4 del DPR 633/72 e cioè relativo all'ambito pubblicitario o privatistico in cui rientra l'attività svolta dell'ente locale.

Limitando l'analisi al solo caso della Tariffa di Igiene Ambientale (TIA), che qui ci interessa, l'Agenzia ha riconosciuto l'esistenza di entrambi i presupposti, oggettivo e soggettivo, a sostegno della tesi secondo la quale la TIA è un corrispettivo dovuto a seguito della prestazione di un servizio svolto dal Comune secondo le regole del diritto comune e non nell'esercizio di un potere pubblicitario.

Il problema si ripropone anche con riferimento al regime giuridico da applicare in caso di mancato pagamento, infatti:

- a) il corrispettivo non pagato fa cessare l'erogazione del servizio (difficile da farsi in questo caso) e attiva le procedure regolate dal codice civile;
- b) il tributo non pagato prevede la riscossione coattiva nelle forme e nei modi previsti dalla legge, nel rispetto del dettato costituzionale.

Se, dunque, la Tariffa è un corrispettivo le procedure da seguire dovrebbero essere quelle di cui al punto a), ma la lettura della norma che stiamo analizzando ci porta in un'altra direzione. Il

Tabella 4.1 - Tempistica di adozione delle Tariffa e presentazione Piano Finanziario

Comuni con popolazione > 5000 abitanti		
Grado di copertura dei costi nel 1999	Adozione Tariffa	Presentazione Piano Finanziario
G > 85%	1 gennaio 2004	30 giugno 2001
55% < G A 85%	1 gennaio 2005	30 giugno 2002
G < 55%	1 gennaio 2008	30 giugno 2005
Comuni con popolazione < a 5000 abitanti		
Grado di copertura dei costi nel 1999	Adozione Tariffa	Presentazione Piano Finanziario
qualsiasi	1 gennaio 2008	30 giugno 2005
Fonte: APAT – ONR		

cipi e di criteri specifici che il disegno di legge individua puntualmente. Tra le tematiche ambientali oggetto di questa Legge-Delega figura anche la gestione dei rifiuti e i criteri prefissati, con particolare riferimento alla Tariffa, sono quelli di assicurare una maggiore certezza della riscossione della Tariffa sui rifiuti urbani, anche mediante una più razionale definizione dell'istituto, e la definizione di 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.

Una serie di atti normativi sono intervenuti sulla originaria formulazione dell'art. 49, innovandolo. Nella tabella 4.2 si riporta un quadro aggiornato della normativa vigente in tema di Tariffa.

4.1.1 Natura giuridica - IVA - Riscossione e contenzioso

Le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina sopra delineata si riflettono sulla natura giuridica dell'imposta: la TaRSU era un tributo, mentre la Tariffa si configura come il pagamento del cit-

qualità di atto impositivo si applica una disciplina diversa da quella civilistica che contraddistingue i rapporti di tipo privatistico. Una prima conseguenza è l'applicazione dell'IVA dalla quale era escluso invece il tributo. Il combinato disposto dell'art. 1 e del n. 127 sexiesdecies allegato A del DPR 633/72 e successivi aggiornamenti, stabilisce espressamente l'applicabilità dell'IVA nella misura del 10% per le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani. Il DM 370/00 prevede l'emissione di bollette che tengono conto delle fatture per "... *le operazioni relative al servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati*". Nonostante la chiarezza delle norme il problema *IVA sì IVA no* si è comunque posto forse anche a causa della non felice formulazione del comma 13 dell'art. 6 della legge n.133/99 che esclude dall'applicazione dell'IVA le somme, dovute ai Comuni per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani svolto fino al 31 dicembre 1998 e riscosse successivamente, *anche qualora* i Comuni abbiano già adottato in via sperimentale per il 1999 il sistema tariffario. Se il ricorso al termine "*anche qualora*" sembra voler esclu-

Tabella 4.2 - Quadro normativo di riferimento

Atto normativo	Contenuto
D.Lgs 22/97 - Art. 49	Istituisce la Tariffa a partire dal 1 gennaio 1999 e abroga la normativa previgente (D.Lgs 507/93)
L. 9 dicembre 1998 n. 426 - Art. 1 c. 28 Collegato ambientale alla Finanziaria 1999	Differisce l'entrata in vigore dell'art. 49 del D.Lgs 22/97 al 1 gennaio 2000
L. 23 dicembre 1998 n. 448 - Art. 31 c. 7 Finanziaria 1999	Ribadisce che per tutto il 1999 continuano ad essere applicati i criteri di commisurazione della Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani adottati per le tariffe vigenti nel 1998, ferma restando la facoltà per i Comuni di adottare il pagamento del servizio con la Tariffa, in via sperimentale.
Circolare Ministero dell'Ambiente 7 ottobre 1999 DPR 27/4/99 n. 158 <i>Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la Tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani</i>	Fornisce chiarimenti su problematiche connesse con l'entrata in vigore del sistema tariffario Definisce il metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e della Tariffa di riferimento sulla cui base deve essere determinata la Tariffa per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani. Individua i contenuti del Piano Finanziario e della relazione. Chiarisce il ruolo dei Comuni . Detta le disposizioni transitorie per consentire il raggiungimento della piena copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani attraverso la Tariffa da parte degli enti locali, indicando tempi diversi in funzione del grado di copertura costi raggiunto nel 1999. Esclude l'applicazione dell'IVA alle imposte dovute ai Comuni per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani reso nell'anno 1998 anche nel caso di adozione della Tariffa in via sperimentale.
L. 13 dicembre 1999 n. 133 - Art. 6 c.13 <i>Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale</i>	Modifica l'art. 49 del D.Lgs 22/97, in particolare:
L. 23 dicembre 1999 n. 488 - Art. 33 Finanziaria 2000	- sostituisce il comma 1 nella parte relativa alla decorrenza dei termini per l'adozione della Tariffa che diventa quello previsto all'art. 11 del DPR 27 aprile 1999 n. 158; - inserisce l'art. 1bis che consente ai Comuni di adottare in via sperimentale, con delibera, il nuovo sistema tariffario anche prima dei termini indicati dalla legge; - inserisce l'art. 4bis che impone ai Comuni l'obbligo di presentazione del Piano Finanziario e della relativa relazione a partire dai due anni precedenti l'adozione della Tariffa.
	Interviene sul DPR 158/99, in particolare: - abroga il numero 5 dell'allegato 1 e cioè la parte relativa alla determinazione transitoria; - abroga il comma 3 dell'art. 5 che prevedeva l'obbligo per i Comuni di dare applicazione al metodo normalizzato a partire dal 2000; - al comma 1 art. 9 sopprime le parole "a decorrere dall'esercizio finanziario 1999" riferite alla decorrenza dell'obbligo di invio del Piano Finanziario all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, lasciandone intatta la cadenza temporale (annuale).
Circolare 17 febbraio 2000 n. 25/E <i>Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni. Art. 33 l. 23/12/99 n. 488. Chiarimenti in ordine al differimento dei termini di operatività della Tariffa di cui all'art. 49 del D.Lgs 22/97</i>	Destinatari: Comuni e Province Con riferimento alla tempistica di applicazione della Tariffa più volte modificata specifica che il regime è quello di cui all'art. 11 del DPR 158/99 e successive modificazioni e individua esattamente le date di decorrenza. Sottolinea l'obbligo per i Comuni di deliberare le tariffe TaRSU in conformità ai criteri prescritti dall'art. 65 del D.Lgs 507/93. Chiarisce che i Comuni devono dedurre dal costo complessivo del servizio di nettezza urbana un importo compreso tra il 5% e il 15% come costo per lo spazzamento dei rifiuti urbani. Precisa che l'istituzione della raccolta differenziata non produce effetti per quanto riguarda le agevolazioni previste all'art. 49 comma 10 del D.Lgs 22/97 e dall'art. 7 comma 1 del DPR 158/99.
DM 24 ottobre 2000 n. 370 <i>Regolamento recante particolari modalità di applicazione dell'IVA nei confronti di contribuenti che gestiscono il servizio dei rifiuti solidi urbani e assimilati e il servizio di fognatura e depurazione, i cui corrispettivi sono addebitati mediante bolletta, da emanarsi ai sensi degli artt. 22, c.2 e 73 c.1 del DPR 26/10/72 n. 633</i>	Prevede l'emissione di bollette che tengono conto delle fatture anche per le operazioni relative al servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati.
L. 27 dicembre 2002 n. 289 - Art. 31 c. 21 Legge Finanziaria 2002	Proroga la prima scadenza prevista dall'art. 11 c. 1 lett.a) del DPR 158/99.
L. 31 luglio 2002 n. 179 - Art. 23 Collegato ambientale alla Finanziaria 2002	Esclude dal regime di privativa pubblica le sole attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati a partire dal 1 gennaio 2003.
Risoluzione Agenzia delle Entrate 5 febbraio 2003 n. 25	Stabilisce l'assoggettamento all'IVA della Tariffa di Igiene Ambientale (TIA)

D.Lgs 22/97, art.49 comma 15, infatti, nel dettare la disciplina relativa alla riscossione coattiva o volontaria della Tariffa richiama espressamente il DPR del 29 settembre 1973 n.602 e il DPR del 28 gennaio 1988 n.43.

Queste norme si riferiscono alla riscossione delle imposte, atti impositivi e quindi *tributi*, e dunque proprio questo esplicito richiamo sembra far emergere una natura *ibrida* della Tariffa ex D.Lgs 22/97, la quale si configura in parte come corrispettivo di un servizio e in parte come una vera e propria imposta.

A sostegno della natura per certi aspetti tributaria della Tariffa, la Commissione di Studio per il Decentramento Fiscale presieduta da F. Gallo al riguardo precisa:

“La Tariffa nella tradizione legislativa non è che lo strumento normativo di determinazione della misura del tributo. Ad avviso della Commissione è l’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”.

Sulla applicazione del comma 15 dell’art.49 del D.Lgs 22/97 hanno inciso numerose disposizioni emanate successivamente e legate alla riforma della riscossione, tra cui l’art.2 del D.Lgs 37/1999 che ha abolito l’obbligo del “non riscosso per riscosso”, il D.Lgs 112/1999 che si è sostituito al DPR. 43/1988, abrogandolo, e ha disposto il riordino del servizio nazionale sulla riscossione e il D.Lgs 46/1999 che ha modificato il DPR 602/73, innovando tutto il Titolo III dedicato alla riscossione coattiva.

La doppia natura della Tariffa si riflette anche sull’individuazione del giudice competente in caso di controversia. Se si segue la tesi sopradescritta della natura ibrida della Tariffa, le controversie riguardo la sua applicazione saranno devolute, ai sensi del D.Lgs 546/92, alle “nuove Commissioni” ossia alle Commissioni tributarie “alle quali appartiene la disciplina di tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quel-

li regionali, provinciali e comunali”. Coerentemente, in caso di mancato o ritardato pagamento, si applicheranno le sanzioni tributarie previste dal D.Lgs 18 Dicembre 1997, n.471, che disciplina la riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi; dal D.Lgs 18 Dicembre 1997 n.472 che detta le disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie; dal D.Lgs 18 Dicembre 1997 n.473, che prevede la revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi.

La correttezza di tale ragionamento, sostenuto da più parti ma anche da altrettante parti non condiviso, potrà essere confermata o smentita dalle autorità competenti in sede di contenzioso.

Tabella 4.3 - Quadro normativo in materia di riscossione e contenzioso

Atto normativo	Contenuto
DPR. 29 settembre 1973, n.602	Detta le disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito, sostituendo le parole esattore ed esattoria con la parola concessionario
DPR 28 gennaio 1988 n. 43	Disciplinava la riscossione delle imposte dirette, è stato abrogato dal D.Lgs 112/1999
D.Lgs 546/1992	Fornisce le disposizioni sul processo tributario devolvendo la cognizione delle controversie concernenti la fiscalità locale alle Commissioni tributarie
D.Lgs 446/1997 art. 52	Istituisce la potestà regolamentare generale delle Province e dei Comuni che possono disciplinare con Regolamento le proprie entrate anche tributarie.
D.Lgs 18 dicembre 1997 n.471	Disciplina la riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi
D.Lgs 18 dicembre 1997 n.472	Detta le disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie
D.Lgs 18 dicembre 1997 n. 473	Prevede la revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi, nonché dei tributi indiretti
D.Lgs 37/1999 art.2	Dispone il riordino della disciplina sulla riscossione della Tariffa mediante ruolo abolendo l’obbligo del non riscosso per riscosso
D.Lgs 112/1999	Dispone il riordino del servizio nazionale sulla riscossione, abrogando il DPR 43/1988
DM 370/2000	Costituisce il Regolamento recante particolari modalità di applicazione dell’imposta sul valore aggiunto nei confronti di contribuenti che gestiscono il servizio dei rifiuti solidi urbani ed assimilati ed il servizio di fognatura i cui corrispettivi sono addebitati mediante bolletta.
	Definisce alcune modalità di applicazione dell’IVA per i gestori dei servizi relativi ai rifiuti solidi urbani e assimilati
D.Lgs 46/1999 art. 26	Modifica il titolo III del DPR 602/73 – Riscossione coattiva.

4.1.2 Le attività dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR) e dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT)

Lo Statuto dell'APAT, emanato con DPR 207/2002, ha ampliato la struttura della già istituita Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) prevedendo l'assorbimento di altri Servizi in precedenza afferenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Conseguentemente, sono stati ridefiniti i compiti istituzionali della nuova Agenzia ampliando, in funzione delle attività connesse con i Servizi assorbiti, quelli già definiti nella legge n. 61/94. Il Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (DM 18 aprile 2000 n. 309) prevede che, per lo svolgimento delle attività previste all'art. 26 del D.Lgs 22/97, l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti si avvalga del supporto tecnico-scientifico dell'APAT, organo tecnico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

In linea con i compiti istituzionali dell'Agenzia e nell'ambito della collaborazione istituzionale con l'ONR, al fine di guidare i Comuni nella complessa fase di adozione della Tariffa, sono stati studiati e predisposti:

- uno schema tipo di Piano Finanziario, corredato dal software per la redazione dei prospetti economico-finanziari e dal relativo manuale;
- uno schema tipo di Regolamento comunale.

Tali strumenti di indirizzo, registrati su cd, sono stati inviati a tutti i Comuni e contemporaneamente sono stati inseriti sul sito dell'Agenzia, www.apat.it, all'interno dell'area tematica rifiuti, dove è tuttora possibile visionarli e scaricarli.

La Circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre 1999 conteneva, in allegato, una scheda da inviare all'APAT nella quale i Comuni dovevano indicare il tasso di copertura dei costi relativi alla gestione dei rifiuti urbani con riferimento all'anno 1999. Tali schede hanno rappresentato la base informativa utilizzata per l'analisi dei dati relativi ai tassi di copertura dei costi di gestione dei rifiuti e l'individuazione di tempistiche differenziate in funzione di tali tassi.

L'art. 12 del DPR 158/99 prevede che l'Osservatorio si avvalga dell'APAT per la verifica, nell'arco dei primi due anni, dell'applicazione del metodo normalizzato e della contabilità per centri di costo esaminando un campione di Comuni eterogeneo su base regionale e statisticamente rappresentativo al fine di apportare eventuali necessarie modifiche al metodo normalizzato.

I rinvii dell'adozione del regime tariffario comportano la logica e necessaria conseguenza che quei Comuni che hanno operato per adottare il nuovo regime tariffario nel 2000, prima data

prevista dal D.Lgs 22/97, si trovino oggi nella situazione di applicare la Tariffa già da diversi anni, anche se in via sperimentale. Questi Comuni, pertanto, consentono di avviare indagini sulle problematiche connesse con il regime tariffario e l'APAT e l'ONR intendono analizzare proprio queste esperienze al fine di evidenziare i punti critici e le difficoltà, connesse molto spesso con le specifiche realtà territoriali, al fine di affiancare il legislatore nell'attività di verifica e semplificazione del sistema, ma anche di stimolare e guidare quei Comuni nei quali emergono più chiaramente difficoltà di tipo gestionale.

Coerentemente con queste finalità la fattiva collaborazione tra le due istituzioni consente di avviare anche una campagna di monitoraggio per la verifica degli indici di produttività delle utenze non domestiche su un campione rappresentativo delle realtà socioeconomiche del nord, del centro e del sud dell'Italia.

Nonostante la legge preveda l'obbligo per i Comuni di inviare il Piano Finanziario entro un termine prestabilito, poiché alla violazione di tale obbligo non si riconnettono sanzioni amministrative esso perde parte del suo valore vincolante con la conseguenza che non tutti i Comuni inviano il Piano, molti lo fanno in maniera non sistematica, molti Piani Finanziari non contengono elementi essenziali rendendone impossibile l'analisi. Ruolo dell'Agenzia è quello di verificare l'ottemperanza, analizzare i piani previo accertamento della congruenza dei dati, ma anche quello di stimolare i Comuni e supportarli al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dall'art. 49 del D.Lgs 22/97.

4.2 LA REGOLAMENTAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DEL CICLO DEI RIFIUTI ATTRAVERSO IL PIANO FINANZIARIO

Nel presente paragrafo vengono illustrati i risultati relativi al monitoraggio dell'applicazione sperimentale della Tariffa e, nel successivo, quelli relativi alle analisi economiche dei costi di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani. Le analisi si fondano sullo studio dei Piani Finanziari 2002 compilati dai Comuni ai sensi dell'art. 8 del DPR 158/99.

Tali Piani riguardano sia i Comuni che dovranno attivare il sistema tariffario nel 2005, e che quindi hanno l'obbligo di presentare il Piano a partire dall'esercizio finanziario che precede di due anni l'entrata in vigore della Tariffa, ossia tre anni prima della suddetta data, sia i Comuni che in base al D.Lgs avrebbero dovuto presen-

tare il primo Pianogià a partire dal 1999.

4.2.1 Le fonti informative e la metodologia di raccolta dati

4.2.1.1 La Banca dati relativa ai tassi di copertura dichiarati

L'APAT, in collaborazione con l'ONR, ha realizzato e ad oggi sta bonificando e popolando la banca dati relativa ai tassi di copertura dei costi di gestione dei rifiuti riferita all'anno 1999.

Tali dati sono stati forniti dai Comuni tramite le schede allegate alla Circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre 1999. La Circolare dispone che, ai fini dell'applicazione della Tariffa, i Comuni debbono fare riferimento al tasso di copertura indicato nella delibera comunale di adozione delle tariffe di cui all'art. 69 del D.Lgs 507/93, relativa alla TaRSU 1999, adottata contestualmente al Bilancio di Previsione 1999.

Il tasso di copertura è calcolato come rapporto, 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 il 1999, al netto della quota percentuale (tra il 5% ed il 15%) che il comune eventualmente ha dedotto dal costo di esercizio a titolo di spazzamento, ai sensi dell'articolo 61, comma 3 bis, del D.Lgs 507/93.

Il tasso di copertura dei costi di gestione, calcolato secondo le indicazioni

fornite dalla Circolare, consente di individuare la tempistica di applicazione del regime tariffario che i Comuni devono seguire.

La banca dati, rispetto all'anno passato, non presenta particolari modifiche. Il tasso di copertura e i dati utili al suo calcolo sono presenti solo per 6.198 Comuni. Molti Comuni hanno risposto, dopo essere stati contattati da APAT, inviando le schede relative ad un anno diverso dal 1999 (2000, 2001, 2002). Purtroppo questo non ha consentito di aggiornare il database, che fa riferimento solamente alle schede relative all'anno 1999.

In tabella 4.4 è riportato il numero dei Comuni che hanno inviato la scheda, distribuiti per anno di passaggio a Tariffa e conseguente anno di presentazione del primo Piano Finanziario.

Tabella 4.4 – Distribuzione numerica dei Comuni presenti nella banca dati relativa ai tassi di copertura e date di passaggio a regime tariffario

Scaglione		N. Comuni	Anno presentazione primo Piano Finanziario	Anno di applicazione della Tariffa Art 31 c. 21 legge 289
Popolazione	Grado di copertura dei costi (G)			
> 5000 abitanti	G > 85 %	738	2001	2004
> 5000 abitanti	55% < G < 85%	996	2002	2005
> 5000 abitanti	G < 55%	83	2005	2008
tutti i Comuni				
< 5000 abitanti	qualsiasi	4381		
Totale		6198		

Fonte: Comuni

Elaborazione: APAT – ONR

Tabella 4.5 – Incremento percentuale dei Comuni che applicano la Tariffa negli anni 2000-2003

	2000	2001	Incremento percentuale	2002	Incremento percentuale	2003	Incremento percentuale
N. Comuni che applicano Tariffa	205	291	41,95	347	19,2	411	18,44
Popolazione dei Comuni a Tariffa	2.033.305	2.606.714	28,2	3.857.397	48,0	7.360.556	90,8

Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT – ONR

4.2.2 L'Applicazione sperimentale della Tariffa dal 2000 al 2003

Come si può vedere dalla tabella 4.5, il numero di Comuni che hanno applicato la Tariffa in via sperimentale nel 2002 e nel 2003 è cresciuto sensibilmente rispetto al 2000.

L'applicazione sperimentale riguarda, nel 2002, 347 Comuni italiani, che diventano 411 nel 2003 (figura 4.1).

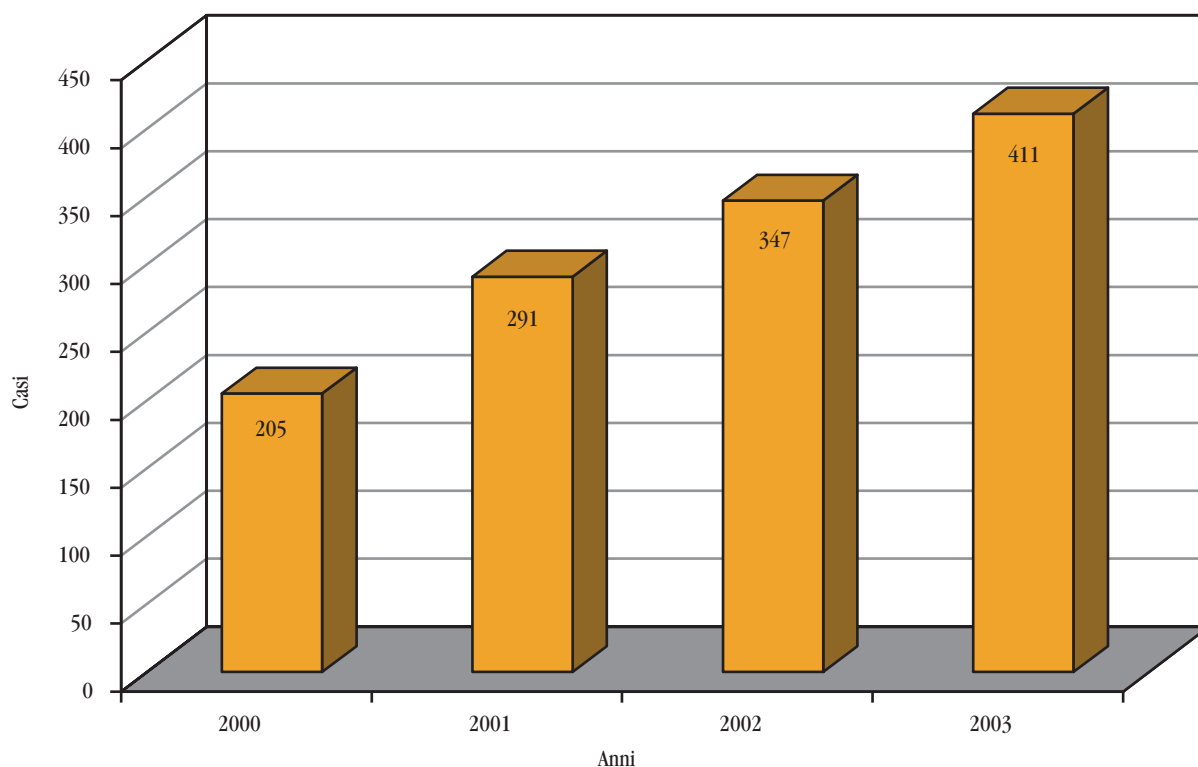
La popolazione interessata passa da 3.857.397 abitanti nel 2002 a 7.360.556 nel 2003 (figura 4.2).

L'osservazione delle due figure sopra riportate, come risulta dalla figura 4.3, evidenzia che, mentre il numero dei Comuni subisce un incremento piuttosto stabile negli anni (si passa da

un 19,2% per il 2001-2002 ad un 18,44% per il 2002-2003), la popolazione subisce, nel periodo 2002-2003, un considerevole aumento pari al 90%, percentuale che risente dell'adozione del regime tariffario da parte del comune di Roma.

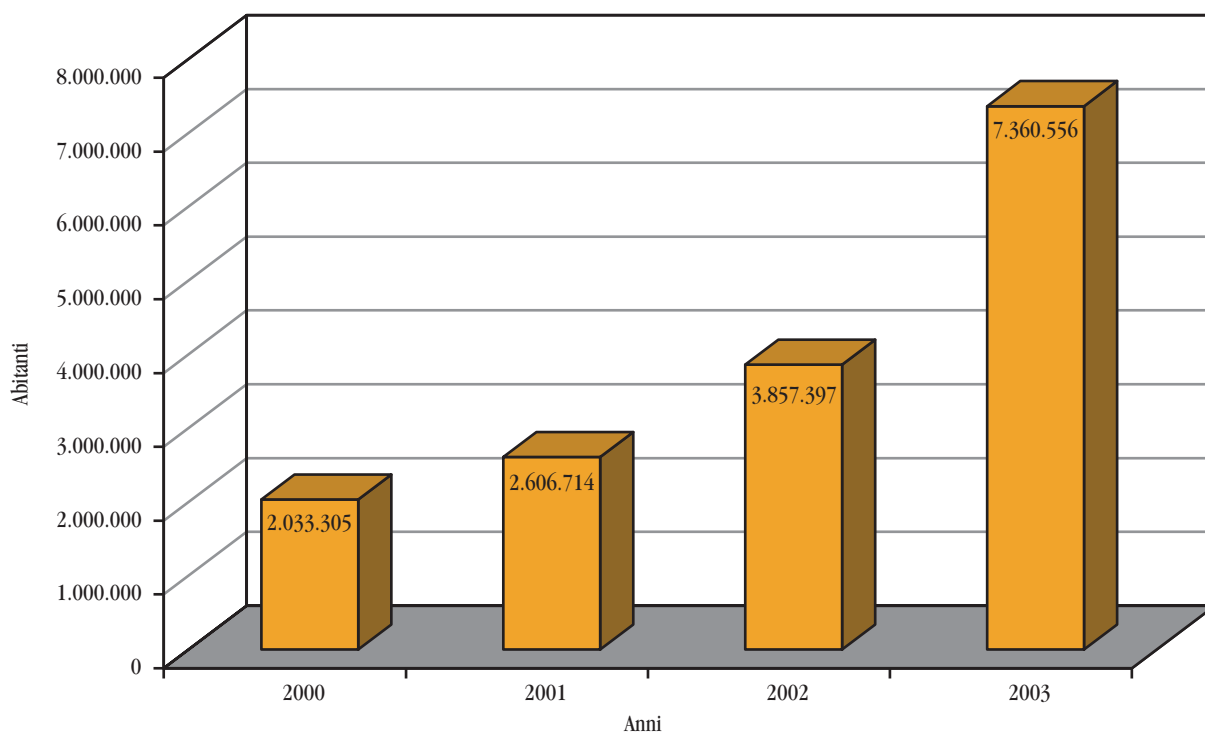
Nella tabella 4.6 si riporta il dettaglio, per ogni Provincia, del numero di Comuni, della popolazione coinvolta e le relative percentuali sul totale dei Comuni e della popolazione, prendendo come anno di riferimento il 2000.

Figura 4.1 – Andamento del numero di Comuni a Tariffa, 2000-2003



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

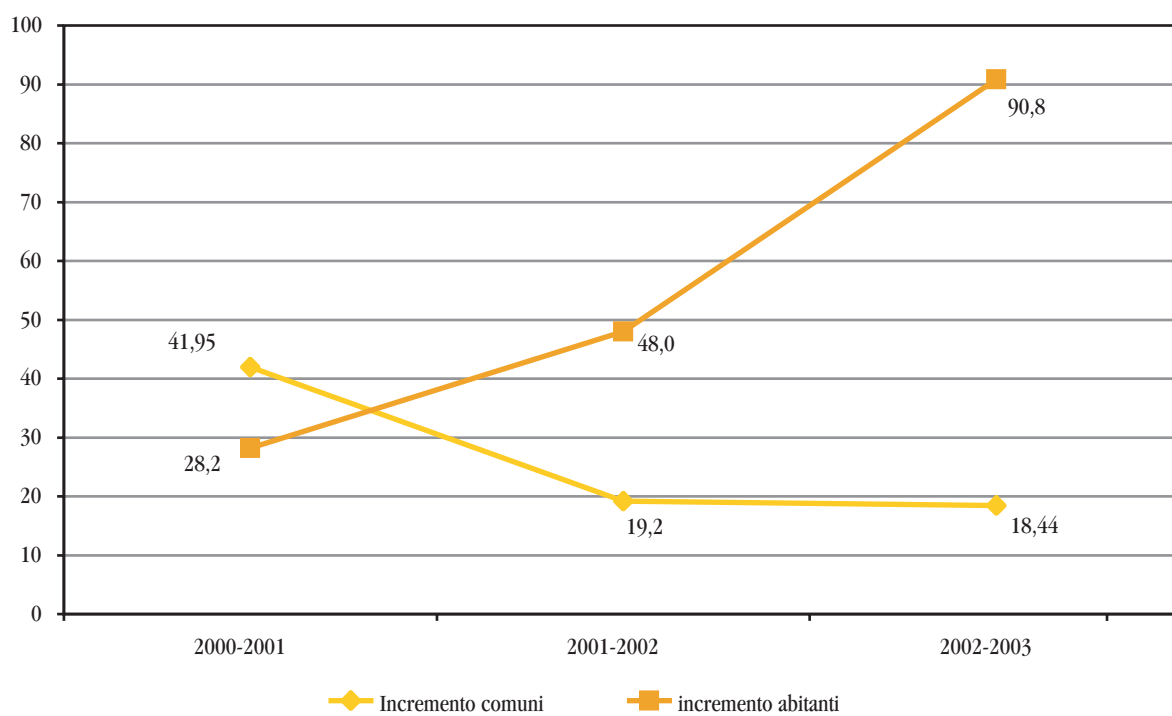
Figura 4.2 – Andamento della popolazione dei Comuni a Tariffa, 2000-2003



Fonte: Comuni

Elaborazioni: APAT- ONR

Figura 4.3 – Andamento del numero dei Comuni e degli abitanti negli anni 2000-2003



Fonte: Comuni

Elaborazioni: APAT- ONR

Tabella 4.6 - Andamento del numero di Comuni che applicano la Tariffa negli anni 2000 – 2003, popolazione coinvolta e relative

Provincia	N. Comuni a Tariffa 2000	N. Comuni a Tariffa 2001	N. Comuni a Tariffa 2002	N. Comuni a Tariffa 2003	Comuni ISTAT 2000	Copertura dei Comuni campione 2000	Copertura dei Comuni campione 2001	Copertura dei Comuni campione 2002
	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	%	%	%
Torino	0	0	0	0	315	0	0	0
Vercelli	0	0	0	0	86	0	0	0
Biella	0	0	0	9	82	0	0	0
Verbania	0	0	0	0	77	0	0	0
Novara	0	0	0	0	88	0	0	0
Cuneo	0	1	2	2	250	0	0,4	0,8
Asti	0	0	0	0	118	0	0	0
Alessandria	0	1	2	2	190	0	0,53	1,05
Piemonte	0	2	4	13	1.206	0	0,17	0,33
Aosta	0	0	0	0	74	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	74	0	0	0
Varese	0	0	0	1	141	0	0	0
Como	1	2	4	4	163	0,61	1,23	2,45
Lecco	0	0	0	0	90	0	0	0
Sondrio	0	0	0	0	78	0	0	0
Milano	2	13	15	17	188	1,06	6,91	7,98
Bergamo	4	22	25	29	244	1,64	9,02	10,25
Brescia	0	0	1	4	206	0	0	0,49
Pavia	1	1	2	3	190	0,53	0,53	1,05
Lodi	1	1	1	1	61	1,64	1,64	1,64
Cremona	0	0	0	0	115	0	0	0
Mantova	0	0	0	2	70	0	0	0
Lombardia	9	39	48	61	1.546	0,58	2,52	3,1
Bolzano	113	115	115	115	115	97,41	100	100
Trento	0	0	0	2	223	0	0	0
Trentino Alto Adige	113	116	116	117	339	33,33	34,22	34,22
Verona	7	11	15	17	98	7,14	11,22	15,31
Vicenza	1	7	8	11	121	0,83	5,79	6,61
Belluno	0	1	1	1	69	0	1,45	1,45
Treviso	25	40	45	49	95	26,32	42,11	47,37
Venezia	12	14	15	22	44	27,27	31,82	34,09
Padova	1	6	12	22	104	0,96	5,77	11,54
Rovigo	0	0	2	4	50	0	0	4
Veneto	46	79	98	126	581	7,92	13,6	16,87
Pordenone	0	1	1	1	51	0	1,96	1,96
Udine	0	0	0	1	137	0	0	0
Gorizia	0	0	0	1	25	0	0	0
Trieste	0	0	0	0	6	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	1	1	3	219	0	0,46	0,46
Imperia	0	0	0	0	67	0	0	0
Savona	0	0	0	0	69	0	0	0
Genova	0	0	0	0	67	0	0	0
La Spezia	0	0	0	0	32	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	235	0	0	0
Piacenza	1	1	1	1	48	2,08	2,08	2,08
Parma	5	5	6	7	47	10,64	10,64	12,77
Reggio nell'Emilia	8	10	12	12	45	17,78	22,22	26,67
Modena	0	0	8	8	47	0	0	17,02
Bologna	9	10	10	10	60	15	16,67	16,67
Ferrara	0	0	0	1	26	0	0	0
Ravenna	3	11	12	15	18	16,67	61,11	66,67
Forlì-Cesena	2	3	3	3	30	6,67	10	10
Rimini	0	1	1	1	20	0	5	5
Emilia Romagna	28	41	53	58	341	8,21	12,02	15,54

percentuali sul totale dei Comuni , aggregazione provinciale

Copertura dei Comuni campiono 2003	Popolazione Comuni a Tariffa 2000	Popolazione Comuni a Tariffa 2001	Popolazione Comuni a Tariffa 2002	Popolazione Comuni a Tariffa 2003	Popolazione ISTAT 2000	Copertura della popolazione 2000	Copertura della popolazione 2001	Copertura della popolazione 2002	Copertura della popolazione 2003
v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	%	%	%	%
0,00	0	0	0	0	2.214.934	0	0	0	0
0,00	0	0	0	0	180.668	0	0	0	0
10,98	0	0	0	7.878	189.234	0	0	0	4,16
0,00	0	0	0	0	160.674	0	0	0	0,00
0,00	0	0	0	0	344.969	0	0	0	0,00
0,80	0	21.877	27.384	27.311	558.892	0	3,91	4,9	4,89
0,00	0	0	0	0	210.555	0	0	0	0
1,05	0	26.660	46.791	44.411	429.805	0	6,2	10,89	10,33
1,08	0	48.537	74.175	79.600	4.289.731	0	1,13	1,73	1,86
0,00	0	0	0	0	120.589	0	0	0	0
0,00	0	0	0	0	120.589	0	0	0	0
0,71	0	0	0	20.673	820.575	0	0	0	2,52
2,45	4.058	9.096	13.248	0	542.606	0,75	1,68	2,44	0
0,00	0	0	0	13.219	311.674	0	0	0	4,24
0,00	0	0	0	0	177.578	0	0	0	0,00
9,04	24.270	60.501	62.803	154.482	3.773.893	0,64	1,6	1,66	4,09
11,89	41.478	95.274	108.309	241.537	974.388	4,26	9,78	11,12	24,79
1,94	0	0	194.697	214.378	1.112.628	0	0	17,5	19,27
1,58	10.819	10.819	50.221	58.293	499.197	2,17	2,17	10,06	11,68
1,64	1.244	1.244	1.244	1.228	197.291	0,63	0,63	0,63	0,62
0,00	0	0	0	0	335.700	0	0	0	0,00
2,86	0	0	0	12.875	376.184	0	0	0	3,42
3,95	81.869	176.934	430.522	716.685	9.121.714	0,9	1,94	4,72	7,86
100,00	345.303	463.978	463.978	457.214	465.264	74,22	99,72	99,72	98,27
0,90	0	0	0	121.814	477.859	0	0	0	25,49
34,51	345.303	463.978	463.978	579.028	943.123	36,61	49,2	49,2	61,39
17,35	48.430	97.787	116.416	130.989	829.501	5,84	11,79	14,03	15,79
9,09	20.942	75.142	83.489	106.120	794.843	2,63	9,45	10,5	13,35
1,45	0	19.515	19.515	19.240	211.057	0	9,25	9,25	9,12
51,58	195.414	355.774	393.868	430.609	793.559	24,63	44,83	49,63	54,26
50,00	412.201	46.211	469.313	555.616	815.244	50,56	5,67	57,57	68,15
21,15	11.638	57.782	111.920	203.795	853.357	1,36	6,77	13,12	23,88
8,00	0	0	9.208	78.015	243.292	0	0	3,78	32,07
21,69	688.625	652.211	1.203.729	1.524.384	4.540.853	15,17	14,36	26,51	33,57
1,96	0	4.790	4.790	4.853	282.841	0	1,69	1,69	1,72
0,73	0	0	0	2.284	520.451	0	0	0	0,44
4,00	0	0	0	11.121	138.838	0	0	0	8,01
0,00	0	0	0	0	246.464	0	0	0	0
1,37	0	4.790	4.790	18.258	1.188.594	0	0,4	0,4	1,54
0,00	0	0	0	0	216.400	0	0	0	0
0,00	0	0	0	0	279.706	0	0	0	0
0,00	0	0	0	0	903.353	0	0	0	0
0,00	0	0	0	0	221.557	0	0	0	0
0,00	0	0	0	0	1.621.016	0	0	0	0
2,08	98.407	98.407	98.407	95.594	266.987	36,86	36,86	36,86	35,80
14,89	192.118	192.118	200.024	200.746	399.986	48,03	48,03	50,01	50,19
26,67	225.342	241.921	256.207	252.983	456.003	49,42	53,05	56,19	55,48
17,02	0	0	126.906	126.816	632.626	0	0	20,06	20,05
16,67	38.430	43.147	43.147	43.593	921.907	4,17	4,68	4,68	4,73
3,85	0	0	0	29.046	347.601	0	0	0	8,36
83,33	15.630	108.679	110.455	281.778	352.225	4,44	30,85	31,36	80,00
10,00	198.148	199.726	199.726	200.874	356.659	55,56	56	56	56,32
5,00	0	131.705	131.705	128.656	274.669	0	47,95	47,95	46,84
17,01	768.075	1.015.703	1.166.577	1.360.086	4.008.663	19,16	25,34	29,1	33,93

Tabella 4.6 - Andamento del numero di Comuni che applicano la Tariffa negli anni 2000 – 2003, popolazione coinvolta e relative

Provincia	N. Comuni a Tariffa 2000	N. Comuni a Tariffa 2001	N. Comuni a Tariffa 2002	N. Comuni a Tariffa 2003	Comuni ISTAT 2000	Copertura dei Comuni campione 2000	Copertura dei Comuni campione 2001	Copertura dei Comuni campione 2002
	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	%	%	%
Massa Carrara	0	0	0	0	17	0	0	0
Lucca	0	1	1	1	35	0	2,86	2,86
Pistoia	0	0	1	5	22	0	0	4,55
Firenze	0	0	12	12	44	0	0	27,27
Prato	0	0	0	0	7	0	0	0
Livorno	0	0	0	0	20	0	0	0
Pisa	0	0	0	0	39	0	0	0
Arezzo	1	1	1	1	39	2,56	2,56	2,56
Siena	0	0	0	0	36	0	0	0
Grosseto	0	0	0	0	28	0	0	0
Toscana	1	2	15	19	287	0,35	0,7	5,23
Perugia	0	0	0	0	59	0	0	0
Terni	0	0	0	0	33	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	92	0	0	0
Pesaro e Urbino	7	7	8	9	67	10,45	10,45	11,94
Ancona	1	1	1	1	49	2,04	2,04	2,04
Macerata	0	0	0	0	57	0	0	0
Ascoli Piceno	0	0	0	0	73	0	0	0
Marche	8	8	9	10	246	3,25	3,25	3,66
Viterbo	0	0	0	0	60	0	0	0
Rieti	0	0	0	0	73	0	0	0
Roma	0	0	0	1	120	0	0	0
Latina	0	0	0	0	33	0	0	0
Frosinone	0	0	0	0	91	0	0	0
Lazio	0	0	0	1	377	0	0	0
L'Aquila	0	0	0	0	108	0	0	0
Teramo	0	0	0	0	47	0	0	0
Pescara	0	0	0	0	46	0	0	0
Chieti	0	0	0	0	104	0	0	0
Abruzzo	0	0	0	0	305	0	0	0
Isernia	0	0	0	0	52	0	0	0
Campobasso	0	0	0	0	84	0	0	0
Molise	0	0	0	0	136	0	0	0
Caserta	0	0	0	0	104	0	0	0
Benevento	0	0	0	0	78	0	0	0
Napoli	0	0	0	0	92	0	0	0
Avellino	0	0	0	0	119	0	0	0
Salerno	0	0	0	0	158	0	0	0
Campania	0	0	0	0	551	0	0	0
Foggia	0	0	0	0	64	0	0	0
Bari	0	0	0	0	48	0	0	0
Taranto	0	1	1	1	29	0	3,45	3,45
Brindisi	0	0	0	0	20	0	0	0
Lecce	0	2	2	2	97	0	2,06	2,06
Puglia	0	3	3	3	258	0	1,16	1,16
Potenza	0	0	0	0	100	0	0	0
Matera	0	0	0	0	31	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	131	0	0	0
Cosenza	0	0	0	0	155	0	0	0
Crotone	0	0	0	0	27	0	0	0
Catanzaro	0	0	0	0	80	0	0	0
Vibo Valentia	0	0	0	0	50	0	0	0
Reggio di Calabria	0	0	0	0	97	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	409	0	0	0

percentuali sul totale dei Comuni , aggregazione provinciale

Copertura dei Comuni campione 2003	Popolazione Comuni a Tariffa 2000	Popolazione Comuni a Tariffa 2001	Popolazione Comuni a Tariffa 2002	Popolazione Comuni a Tariffa 2003	Popolazione ISTAT 2000	Copertura della popolazione 2000	Copertura della popolazione 2001	Copertura della popolazione 2002	Copertura della popolazione 2003
v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	%	%	%	%
0,00	0	0	0	0	199.375	0	0	0	0
2,86	0	43.716	43.716	42.454	375.655	0	11,64	11,64	11,30
22,73	0	0	7.574	114.837	270.652	0	0	2,8	42,43
27,27	0	0	172.083	171.386	956.509	0	0	17,99	17,92
0,00	0	0	0	0	230.369	0	0	0	0,00
0,00	0	0	0	0	334.038	0	0	0	0,00
0,00	0	0	0	0	387.684	0	0	0	0
2,56	92.297	92.297	92.297	91.589	323.650	28,52	28,52	28,52	28,30
0	0	0	0	0	254.078	0	0	0	0
0	0	0	0	0	215.594	0	0	0	0
6,62	92.297	136.013	315.670	420.266	3.547.604	2,6	3,83	8,9	11,85
0	0	0	0	0	617.368	0	0	0	0
0	0	0	0	0	223.114	0	0	0	0
0	0	0	0	0	840.482	0	0	0	0,00
13,43	27.538	27.538	116.946	124.916	347.409	7,93	7,93	33,66	35,96
2,04	29.598	29.598	29.598	29.431	446.485	6,63	6,63	6,63	6,59
0	0	0	0	0	304.398	0	0	0	0
0	0	0	0	0	370.903	0	0	0	0
4,07	57.136	57.136	146.544	154.347	1.469.195	3,89	3,89	9,97	10,51
0,00	0	0	0	0	293.798	0	0	0	0,00
0,00	0	0	0	0	151.242	0	0	0	0,00
0,83	0	0	0	2.459.776	3.849.487	0	0	0	63,90
0	0	0	0	0	513.450	0	0	0	0
0	0	0	0	0	494.325	0	0	0	0
0,27	0	0	0	2.459.776	5.302.302	0	0	0	46,39
0	0	0	0	0	303.514	0	0	0	0
0	0	0	0	0	292.102	0	0	0	0
0	0	0	0	0	295.138	0	0	0	0
0	0	0	0	0	390.529	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1.281.283	0	0	0	0
0	0	0	0	0	91.350	0	0	0	0
0	0	0	0	0	235.827	0	0	0	0
0	0	0	0	0	327.177	0	0	0	0
0	0	0	0	0	856.863	0	0	0	0
0	0	0	0	0	292.829	0	0	0	0
0	0	0	0	0	3.099.888	0	0	0	0
0	0	0	0	0	440.200	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1.092.464	0	0	0	0
0	0	0	0	0	6.436.598	0	0	0	0
0	0	0	0	0	692.402	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1.580.498	0	0	0	0
3,45	0	15.830	15.830	15.815	586.972	0	2,7	2,7	2,69
0	0	0	0	0	411.051	0	0	0	0
0	0	35.582	35.582	32.311	815.685	0	4,36	4,36	3,96
1,16	0	51.412	51.412	48.126	4.086.608	0	1,26	1,26	1,18
0	0	0	0	0	398.913	0	0	0	0
0	0	0	0	0	205.894	0	0	0	0
0	0	0	0	0	604.807	0	0	0	0
0	0	0	0	0	742.820	0	0	0	0
0	0	0	0	0	173.188	0	0	0	0
0	0	0	0	0	381.729	0	0	0	0
0	0	0	0	0	175.487	0	0	0	0
0	0	0	0	0	570.064	0	0	0	0
0	0	0	0	0	2.043.288	0	0	0	0

Tabella 4.6 - Andamento del numero di Comuni che applicano la Tariffa negli anni 2000 – 2003, popolazione coinvolta e relative

Provincia	N. Comuni a Tariffa 2000	N. Comuni a Tariffa 2001	N. Comuni a Tariffa 2002	N. Comuni a Tariffa 2003	Comuni ISTAT 2000	Copertura dei Comuni campione 2000	Copertura dei Comuni campione 2001	Copertura dei Comuni campione 2002
	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	%	%	%
Trapani	0	0	0	0	24	0	0	0
Palermo	0	0	0	0	82	0	0	0
Messina	0	0	0	0	108	0	0	0
Agrigento	0	0	0	0	43	0	0	0
Caltanissetta	0	0	0	0	22	0	0	0
Enna	0	0	0	0	20	0	0	0
Catania	0	0	0	0	58	0	0	0
Ragusa	0	0	0	0	12	0	0	0
Siracusa	0	0	0	0	21	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0	390	0	0	0
Sassari	0	0	0	0	90	0	0	0
Nuoro	0	0	0	0	100	0	0	0
Oristano	0	0	0	0	78	0	0	0
Cagliari	0	0	0	0	109	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	377	51,99	0	0
NORD	196	278	320	378	4.541	4,32	6,12	7,05
CENTRO	9	10	24	30	1.002	0,9	1	2,4
SUD	0	3	3	3	2.557	0	0,12	0,12
ITALIA	205	291	347	411	8.100	2,53	3,59	4,28

Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT – ONR

Nel 2003 i Comuni a Tariffa rappresentano oltre il 5% del totale e la popolazione coinvolta è di 7.360.556 abitanti. Sotto il profilo della distribuzione geografica, si rileva che la sperimentazione si concentra soprattutto al Nord: l'unica Regione del Sud in cui risultano presenti realtà comunali a Tariffa è la Puglia.

Il Trentino Alto Adige, il Veneto e l'Emilia Romagna continuano ad essere le regioni con le più alte percentuali di Comuni che sperimentano la Tariffa: 35% per il Trentino, 22% per il Veneto e 17% per l'Emilia. Valori che continuano a crescere rispetto all'anno passato.

La popolazione residente nei Comuni in sperimentazione è pari al 61% della popolazione regionale del Trentino, al 34% del Veneto e dell'Emilia Romagna.

Nel Lazio si può notare che pur aumentando di una sola unità il numero dei Comuni a Tariffa, essendo Roma il Comune che sperimenta il sistema tariffario, la popolazione interessata è pari al 46% di quella regionale.

Le Marche hanno un andamento costante rispetto all'anno passato: si ha un aumento di una unità fra il 2002 ed il 2003, senza che questo però implichi particolari aumenti nei riguardi della popolazione coinvolta.

Per l'anno 2003 (figura 4.4) la novità è costitui-

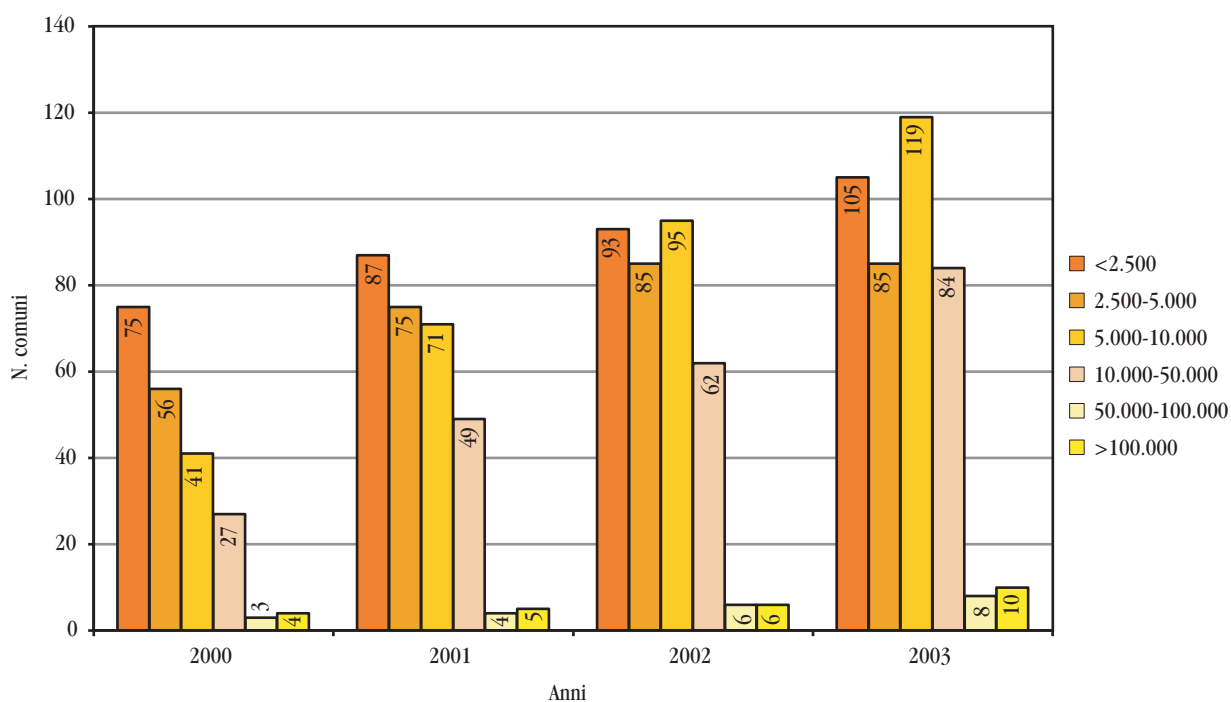
ta dall'incremento pari al 25% del numero di Comuni con più di 5.000 abitanti; si passa infatti da 95 a 119 Comuni a Tariffa. Nelle piccole realtà si conferma la tendenza già emersa negli anni precedenti ad attuare la Tariffa in via sperimentale: i Comuni con meno di 2.500 abitanti sono passati da 93 a 105.

Rimane, invece, invariata la situazione per le grandi realtà: sono poche le grandi città che decidono di usufruire della sperimentazione.

percentuali sul totale dei Comuni , aggregazione provinciale

Copertura dei Comuni campione 2003	Popolazione Comuni a Tariffa 2000	Popolazione Comuni a Tariffa 2001	Popolazione Comuni a Tariffa 2002	Popolazione Comuni a Tariffa 2003	Popolazione ISTAT 2000	Copertura della popolazione 2000	Copertura della popolazione 2001	Copertura della popolazione 2002	Copertura della popolazione 2003
v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	v. a.	%	%	%	%
0	0	0	0	0	432.929	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1.233.768	0	0	0	0
0	0	0	0	0	674.082	0	0	0	0
0	0	0	0	0	466.591	0	0	0	0
0	0	0	0	0	282.485	0	0	0	0
0	0	0	0	0	180.244	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1.101.936	0	0	0	0
0	0	0	0	0	302.860	0	0	0	0
0	0	0	0	0	401.805	0	0	0	0
0	0	0	0	0	5.076.700	0	0	0	0
0	0	0	0	0	459.149	0	0	0	0
0	0	0	0	0	267.997	0	0	0	0
0	0	0	0	0	156.645	0	0	0	0
0	0	0	0	0	764.253	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1.648.044	0	0	0	0
8,32	1.883.872	2.362.153	3.343.771	4.278.041	25.834.283	7,29	9,14	12,94	16,56
2,99	149.433	193.149	462.214	3.034.389	11.159.583	1,34	1,73	4,14	27,19
0,12	0	51.412	51.412	48.126	21.504.505	0	0,24	0,24	0,22
5,07	2.033.305	2.606.714	3.857.397	7.360.556	58.498.371	3,48	4,46	6,59	12,58

Figura 4.4 – Distribuzione dei Comuni a Tariffa a seconda delle dimensioni comunali per gli anni 2000-2003



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

4.2.3 Monitoraggio dei Piani Finanziari

4.2.3.1 Piani pervenuti

In base alla banca dati APAT (tabella 4.7), sono 996 i Comuni che nel 2002 erano tenuti a presentare il Piano Finanziario e 738 quelli che già avrebbero dovuto inviare il Piano dal 2001; in totale i piani inviati avrebbero dovuto essere 1.734.

Nelle figure 4.5 e 4.6 è riportata la distribuzione regionale in relazione al numero di Piani attesi.

I Piani ad oggi pervenuti sono, invece, soltanto

287, evidenziando che il dettato normativo è stato ampiamente disatteso da parte dei Comuni.

La tabella 4.8 illustra la situazione relativa ai Piani Finanziari pervenuti e il regime applicato: TaRSU o Tariffa.

In tabella 4.9 è riportata la situazione dei Piani Finanziari pervenuti, distribuiti per Provincia.

Nella figura 4.7 è riportata la distribuzione regionale dei Piani Finanziari, espressa in percentuale. 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.

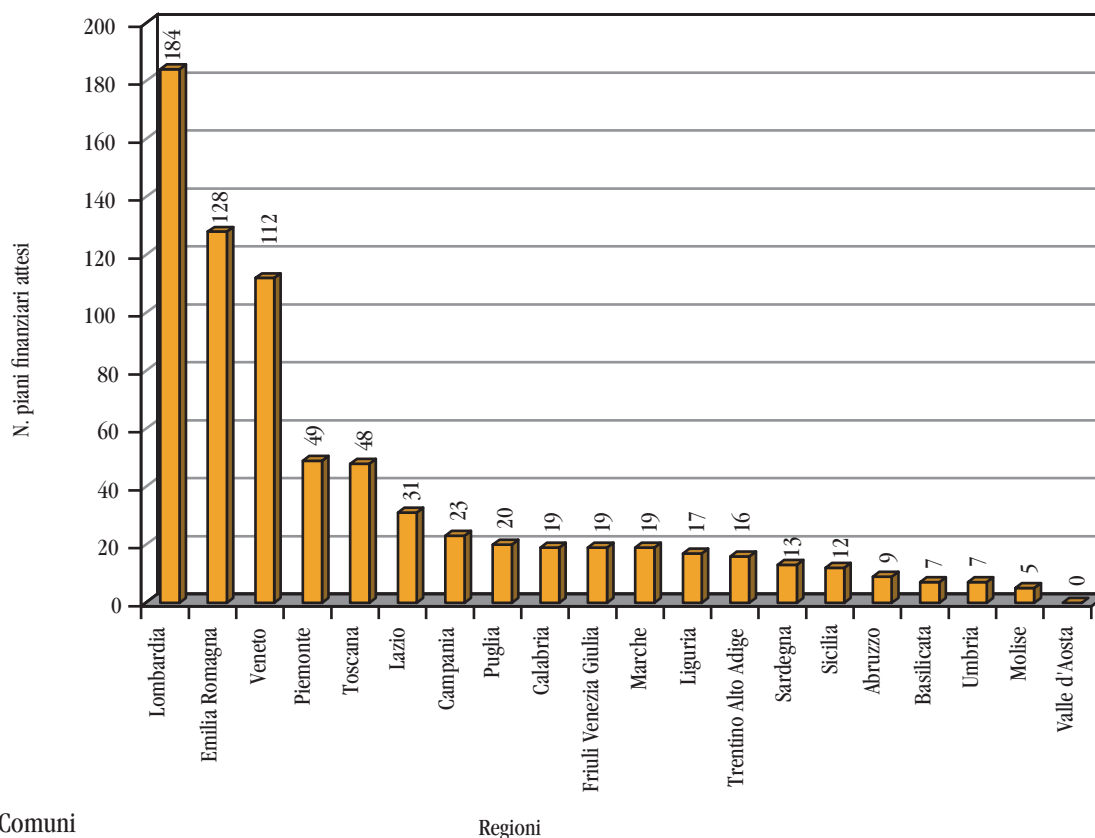
Tabella 4.7 – Comuni che entreranno a Tariffa nel 2004 e che avrebbero dovuto inviare il Piano Finanziario nel 2001 e Comuni che entreranno a Tariffa nel 2005 e che avrebbero dovuto inviare il Piano Finanziario nel 2002

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: Comuni

Elaborazioni: APAT – ONR

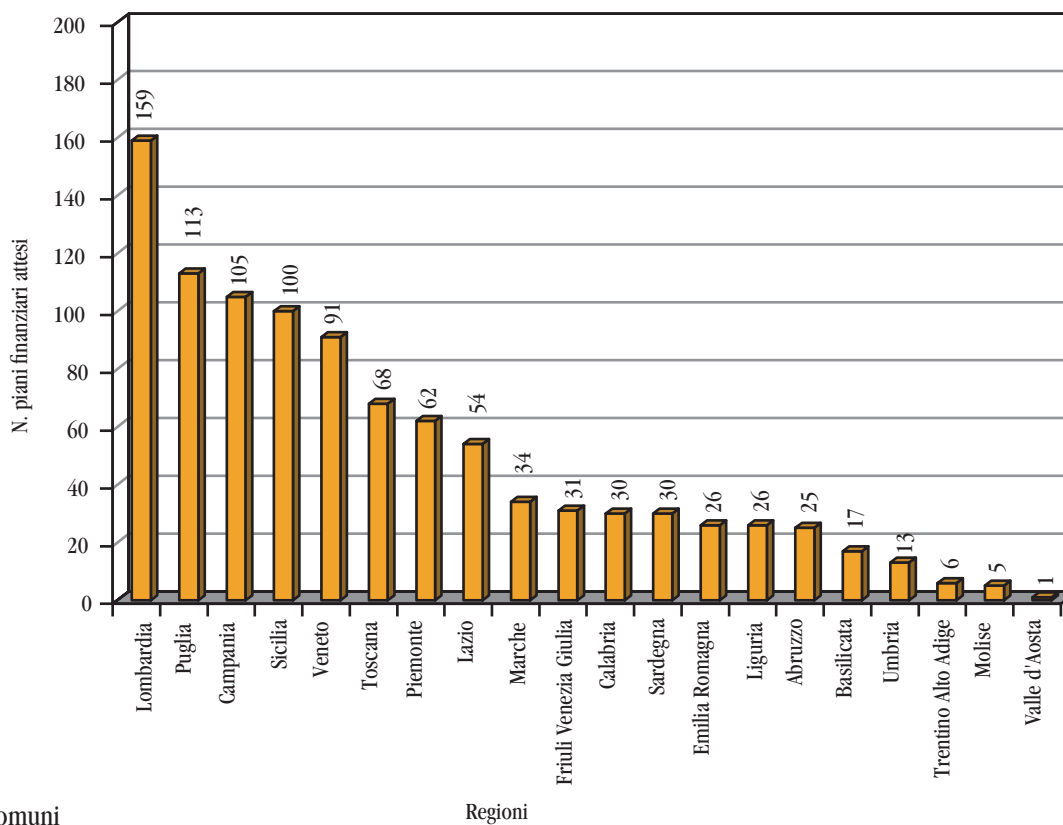
Figura 4.5 – Distribuzione regionale del numero di Piani Finanziari atteso per il 2001



Fonte: Comuni

Elaborazioni: APAT- ONR

Figura 4.6 – Distribuzione regionale del numero di Piani Finanziari atteso per il 2002



Fonte: Comuni

Elaborazioni: APAT- ONR

La figura 4.8 mette a confronto i dati relativi ai Piani pervenuti nel 2002 e quelli relativi ai Piani attesi ed evidenzia che l'invio dei Piani Finanziari è fortemente disatteso, soprattutto per le regioni del Centro e del Sud. Per quest'ultimo sono presenti soltanto i Piani relativi alla Campania e alla Puglia; non diverso è il discor-

dell'importanza di esaminare anche dati relativi ad una realtà particolarmente complessa quale quella del comune di Roma.

I dati presenti sui Piani Finanziari sono stati raccolti ed elaborati tramite il software G.E.R.S.U. (Gestione Economica dei Rifiuti Urbani), messo a punto ed utilizzato già per i

Tabella 4.8 - Situazione Piani finanziari pervenuti Anno 2003

Regime applicato	N. Comuni
TaRSU	153
Tariffa	134
Totale	287
Fonte: Comuni	
Elaborazione: APAT – ONR	

so per il Centro: ad esempio nella Regione Lazio sono presenti solo 5 Piani Finanziari rispetto agli 85 attesi.

Evidentemente diversa è la situazione per le regioni del Nord Italia. Il Veneto, come negli anni passati, rimane sicuramente la Regione con la più alta percentuale di Comuni che hanno inviato il Piano Finanziario, seguono la Lombardia e l'Emilia Romagna.

Per la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige, l'Umbria, l'Abruzzo, il Molise e la Sicilia non sono pervenuti Piani Finanziari, anche se dalla banca dati sui tassi di copertura si rileva che avrebbero dovuto adempiere a tale compito: 1 comune per la Valle d'Aosta, 22 per il Trentino Alto Adige, 20 per l'Umbria, 34 per l'Abruzzo, 10 per il Molise e 112 per la Sicilia.

Per il Trentino Alto Adige deve essere fatta, però una precisazione: la Provincia Autonoma di Bolzano applica il regime tariffario disciplinato della Legge provinciale 61/73 (art. 7 bis) e dal relativo Regolamento di esecuzione, approvato con D.P.G.P. n. 50/00 che non prevede però l'invio del Piano Finanziario all'ONR.

Piani del 2001.

Il software è stato costruito seguendo il modello APAT di Piano Finanziario e permette di estrapolare subito le informazioni economiche che di seguito si andranno ad analizzare.

4.2.3.2 Piani Finanziari analizzati

Per poter effettuare le analisi economiche è necessario che i Piani Finanziari siano completi della parte economica, conformemente all'Allegato 1 del DPR 158/99, e della parte relativa alla produzione dei rifiuti, pertanto rispetto ai 287 Piani pervenuti è stato possibile esaminarne solo un campione di 240, non esaustivo della realtà italiana. Non è stato possibile analizzare, infatti, tutti quei Piani sostanzialmente difformi in quanto carenti delle informazioni necessarie. Al campione selezionato è stato aggiunto il Piano Finanziario relativo al comune di Roma. Tale Piano, pur non essendo stato inviato ufficialmente, in accordo con l'Amministrazione comunale, è stato comunque inserito nello studio APAT, in considerazione

Tabella 4.9 - Comuni che hanno inviato il Piano Finanziario 2002, distribuiti per Provincia e Regione

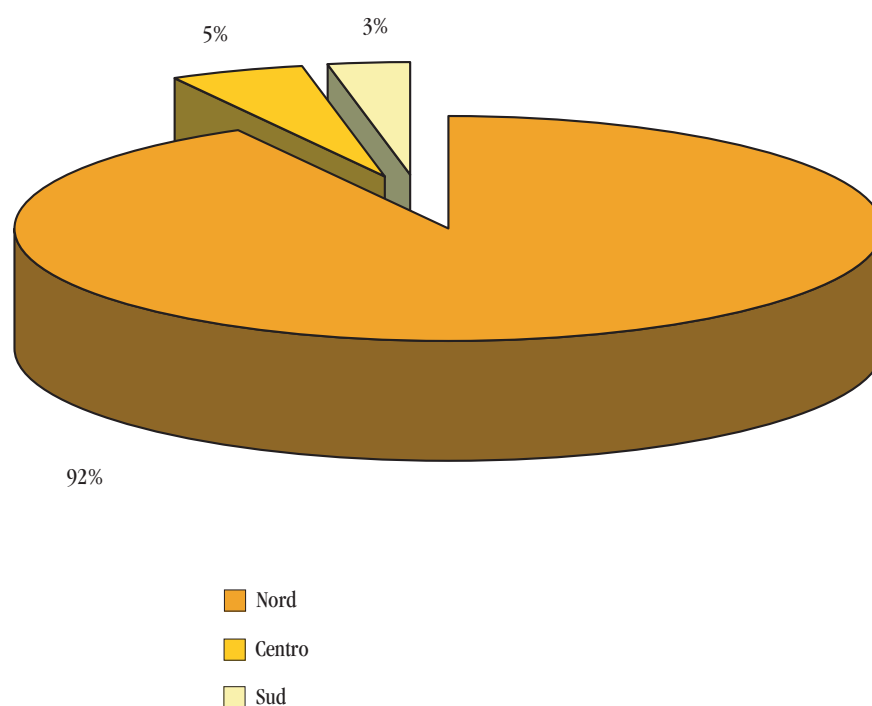
Provincia	N. Comuni che hanno inviato il Piano Finanziario	Provincia	N. Comuni che hanno inviato il Piano Finanziario	Provincia	N. Comuni che hanno inviato il Piano Finanziario	Provincia	N. Comuni che hanno inviato il Piano Finanziario
Alessandria	3	Vicenza	21	Toscana	7	Lecce	1
Asti	2	Veneto	106	Perugia	0	Taranto	1
Biella	12	Gorizia	1	Terni	0	Puglia	3
Cuneo	4	Pordenone	0	Umbria	0	Matera	0
Novara	1	Trieste	0	Ancona	1	Potenza	1
Torino	5	Udine	2	Ascoli piceno	0	Basilicata	1
Verbano Cusio Ossola	0	Friuli Venezia Giulia	3	Macerata	0	Catanzaro	0
Vercelli	0	Genova	0	Pesaro e Urbino	1	Cosenza	1
Piemonte	27	Imperia	0	Marche	2	Crotone	0
Aosta	0	La spezia	1	Frosinone	1	Reggio di Calabria	0
Valle d'Aosta	0	Savona	3	Latina	0	Vibo Valentia	0
Bergamo	13	Liguria	4	Rieti	2	Calabria	1
Brescia	4	Bologna	9	Roma	2	Agrigento	0
Como	10	Ferrara	20	Viterbo	0	Caltanissetta	0
Cremona	2	Forlì - Cesena	2	Lazio	5	Catania	0
Lecco	1	Modena	6	Chieti	0	Enna	0
Lodi	1	Parma	2	L'Aquila	0	Messina	0
Mantova	3	Piacenza	1	Pescara	0	Palermo	0
Milano	33	Ravenna	2	Teramo	0	Ragusa	0
Pavia	4	Reggio Emilia	7	Abruzzo	0	Siracusa	0
Sondrio	0	Rimini	0	Campobasso	0	Trapani	0
Varese	4	Emilia Romagna	49	Isernia	0	Sicilia	0
Lombardia	75	Arezzo	1	Molise	0	Cagliari	1
Bolzano	0	Firenze	4	Avellino	0	Nuoro	0
Trento	0	Grosseto	0	Benevento	0	Oristano	0
Trentino Alto Adige	0	Livorno	1	Caserta	1	Sassari	0
Belluno	1	Lucca	1	Napoli	0	Sardegna	1
Padova	16	Massa - Carrara	0	Salerno	2	Nord	264
Rovigo	3	Pisa	0	Campania	3	Centro	14
Treviso	47	Pistoia	0	Bari	0	Sud	9
Venezia	5	Prato	0	Brindisi	1	Italia	287
Verona	13	Stena	0	Foggia	0		

Fonte: Comuni

Elaborazioni: APAT – ONR

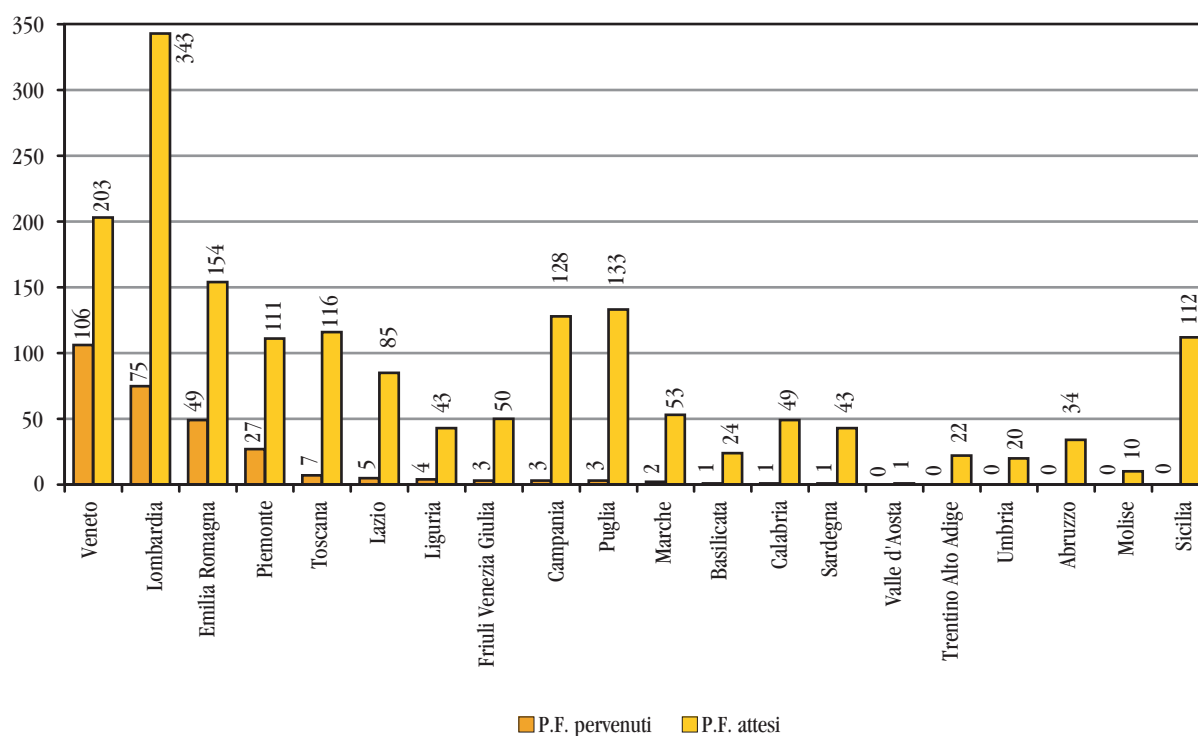
Elaborazioni: APAT – ONR

Figura 4.7 – Distribuzione regionale dei Piani Finanziari, valori percentuali



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

Figura 4.8 – Distribuzione regionale dei Piani Finanziari pervenuti al 2002 in relazione a quelli attesi tra 2001 e 2003



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

4.2.4 Analisi dei 241 Piani Finanziari

La popolazione coperta dall'indagine è di 5.503.754 abitanti (tabella 4.10). Nella tabella viene riportato il numero dei Piani Finanziari inoltrati ad APAT - ONR, distribuiti per Provincia e

4.3 LO SCENARIO ECONOMICO DI RIFERIMENTO

4.3.1 L'analisi economica dei Piani Finanziari 2002

In base al disposto del DPR 158/99 la

Tabella 4.10 – Distribuzione dei Piani Finanziari analizzati. Sintesi provinciale

Provincia	Numero Piani finanziari	Popolazione	Provincia	Numero Piani finanziari	Popolazione
Alessandria	1	25.042	Bologna	9	109.73
Asti	2	13.527	Ferrara	19	151.201
Biella	9	7.826	Modena	3	44.449
Cuneo	3	42.725	Parma	4	24.079
Novara	1	5.979	Ravenna	13	136.383
Torino	1	8.238	Piacenza	1	95.132
Piemonte	17	103.337	Reggio Emilia	2	17.424
Bergamo	12	120.127	Emilia Romagna	51	578.399
Brescia	6	236.162	Firenze	3	41.470
Como	8	41.040	Lucca	1	79.783
Cremona	2	15.646	Toscana	4	121.253
Lecco	1	13.776	Ancona	1	29.408
Mantova	3	35.044	Marche	1	29.408
Milano	29	250.862	Rieti	1	41.394
Pavia	2	80.421	Roma	2	2.493.062
Varese	2	30.801	Lazio	3	2.534.456
Lombardia	65	823.879	Salerno	2	19.633
Trento	1	7.591	Campania	2	19.633
Trentino Alto Adige	1	7.591	Brindisi	1	20.071
Padova	13	310.186	Lecce	2	40.272
Rovigo	2	18.353	Taranto	2	47.027
Treviso	29	246.953	Puglia	5	107.370
Venezia	9	136.334	Potenza	1	69.295
Verona	13	153.750	Basilicata	1	69.295
Vicenza	20	188.759	Cosenza	1	5.808
Veneto	86	1.054.335	Calabria	1	5.808
Gorizia	1	35.401	Nord	224	2.616.531
Udine	3	13.589	Centro	8	2.685.117
Friuli Venezia Giulia	4	48.990	Sud	9	202.106
			Italia	241	5.503.754

Fonte: Comuni

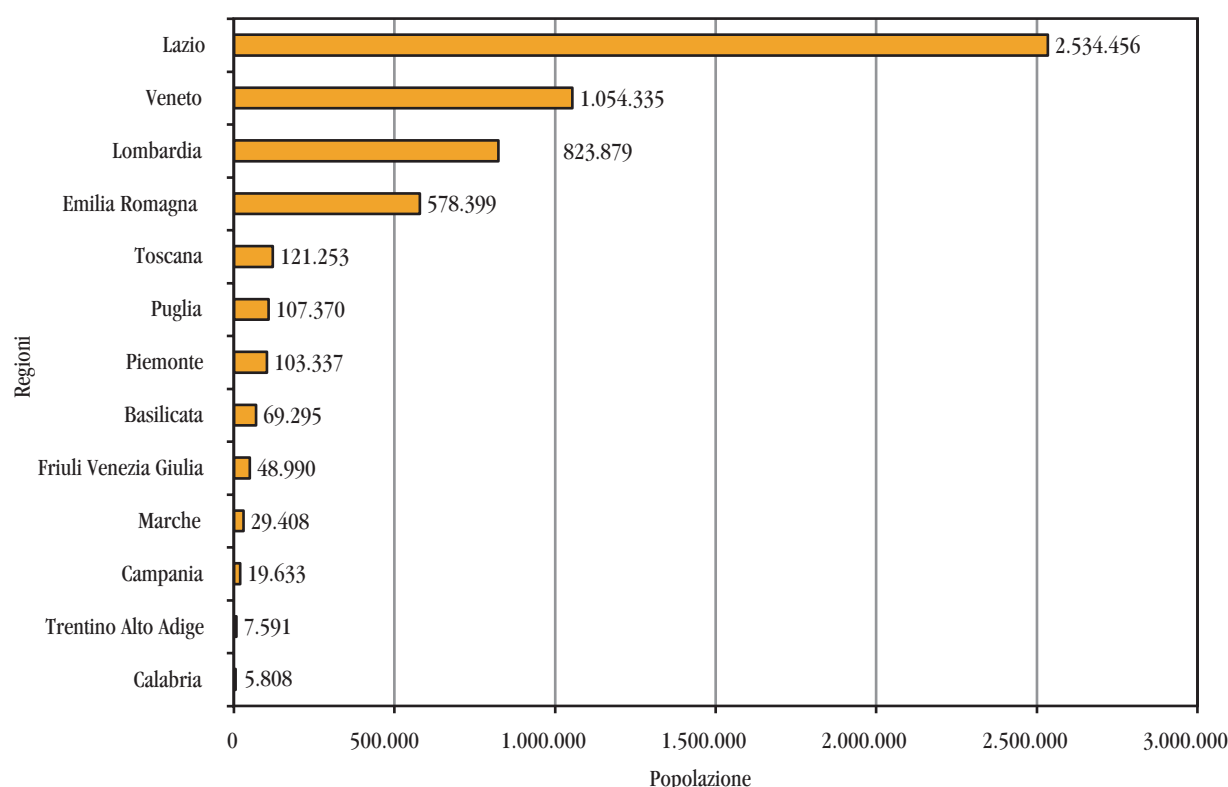
Elaborazioni: APAT – ONR

Regione. Il numero più elevato di Piani Finanziari appartiene al Nord, soprattutto al Veneto con circa il 36% dei Piani, alla Lombardia e all'Emilia Romagna rispettivamente con il 27% ed il 21%. Nella figura 4.9 è rappresentata la distribuzione della popolazione per Regione con riferimento al campione esaminato. La Regione maggiormente rappresentativa è il Lazio con circa 2 milioni e mezzo di abitanti, risultato atteso visto che nel campione di riferimento figura il Comune di Roma.

codifica di tutti i costi del servizio è il primo passo nella stesura della parte economica del Piano Finanziario.

I Piani Finanziari sono uno strumento fondamentale per delineare gli aspetti economici e finanziari del ciclo integrato per la gestione 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.

Figura 4.9 – Distribuzione della popolazione del campione per Regione



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

L'analisi economica per i Piani Finanziari del 2002 viene svolta, come negli anni precedenti, tramite il SIER (Sistema Informativo Economico sui Rifiuti). Il SIER è uno strumento messo a punto da APAT – ONR che permette di individuare tutta una serie di indicatori economici. In particolare, il DPR 158/99 organizza i costi della gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati nei centri di costo di seguito elencati.

Il SIER li riorganizza secondo quanto riportato in tabella 4.11.

Nella figura 4.10 è riportata l'analisi economica del campione svolta utilizzando il SIER.

Emerge subito che la popolazione coperta dai 241 Comuni esaminati è di 5.503.754 abitanti; su 3.260.446 tonnellate di rifiuti urbani la raccolta differenziata incide solo per il 23%.

Dalle analisi dei Piani risulta che il contributo CONAI copre solo il 2% dei costi della raccolta differenziata. Va, tuttavia, segnalato che questa percentuale è inficiata dalla non completezza dei dati riportati nei Piani. Molto spesso, infatti, i Comuni non riportano l'ammontare dei contributi versati dalle filiere.

CGIND= CSL+CRT+CTS+AC	CGIND	Costi di gestione dei servizi relativi a RU indifferenziati
	CSL	Costi di spazzamento e lavaggio
	CRT	Costi di raccolta e trasporto
	CTS	Costi trattamento e smaltimento
	AC	Altri costi
CGD= CRD+CTR	CGD	Costi di gestione dei servizi di raccolta differenziata
	CRD	Costi di raccolta differenziata per materiale
	CTR	Costi di trattamento e riciclo
CC=CARC+CGG+CCD	CARC	Costi amministrativi di accertamento, riscossione e contenzioso
	CGG	Costi generali di Gestione
	CCD	Costi comuni diversi
CK=Amm+Acc+R	Amm	ammortamenti per gli investimenti di un dato anno
	Acc	accantonamenti per un dato anno
	R	remunerazione del capitale per un dato anno

Tabella 4.11 – Aree di indagine del SIER.

1 COSTI GENERALI	rilevazione ed analisi dei costi amministrativi e generali (CC) sostenuti dall'amministrazione comunale nell'attività di gestione dei rifiuti urbani, dei costi di igiene urbana (CSL) e di altri costi sostenuti (AC);
2 COSTI DI RACCOLTA E TRASPORTO	rilevazione ed analisi dei costi di raccolta e trasporto associati alla raccolta differenziata (CRD) ed indifferenziata (CRT);
3 COSTI DI TRATTAMENTO, SMALTIMENTO, RICICLO	rilevazione ed analisi dei costi associati al recupero e riciclo dei rifiuti differenziati (CTR) e allo smaltimento dell'indifferenziati (CTS);
4 COSTI DI GESTIONE RIFIUTI DIFFERENZIATI E INDIFFERENZIATI	rielaborazione ed analisi dei costi relativi alle fasi di raccolta (punto 2) e trattamento/riciclo/smaltimento (punto 3) in funzione della tipologia di raccolta: indifferenziata (CGIND), differenziata (CGD);
5 COSTI DI GESTIONE	rilevazione ed analisi dei costi complessivi sostenuti dall'amministrazione comunale nell'attività di gestione dei rifiuti urbani;
6 INVESTIMENTI	rilevazione ed analisi dell'ammontare degli investimenti programmati e delle relative previsioni di fabbisogno finanziario, suddivisi per tipologia;
7 FABBISOGNO FINANZIARIO E COPERTURA	rielaborazione ed analisi dei dati evidenziati in precedenza finalizzata a esplicitare l'ammontare del fabbisogno finanziario rispettivamente per la gestione corrente e gli investimenti pianificati, nonché le modalità di copertura di tale fabbisogno.

Da una prima analisi appare che i costi totali medi per kg di rifiuto urbano gestito ammontano a € 20 mentre i costi totali per abitante ammontano a circa € 115. Questi ultimi sono suddivisi come segue:

- € 29,16, costo per abitante della raccolta e trasporto del rifiuto indifferenziato;
 - € 8,27, costo per abitante della raccolta e trasporto rifiuto differenziato;
 - € 23,52, costo per abitante del trattamento e dello smaltimento del rifiuto indifferenziato;
 - € 4,61, costo per abitante del trattamento e del riciclo della raccolta differenziata;
 - € 44,88 costi generali per abitante, di cui € 18,42 sono costi Comuni, € 24,62 sono costi di spazzamento e lavaggio ed € 1,84 sono altri costi;
- i restanti € 4,73 sono da imputare all'uso del capitale.

I costi generali (l'insieme dei costi comuni, dei costi di spazzamento e lavaggio strade e degli altri costi sostenuti non compresi nelle precedenti voci) incidono per il 39% sul totale; i costi per le operazioni di raccolta e trasporto del rifiuto differenziato ed indifferenziato incidono per il 33%. Dal raffronto dei costi relativi alla raccolta differenziata e a quella indifferenziata all'interno di questo 33%, risulta che la prima influisce solo per il 22% sul totale contro il 78% della seconda; in altre parole, la raccolta indifferenziata ha un peso almeno 5 volte maggiore della raccolta differenziata sui costi per la

raccolta e il trasporto dei rifiuti. I costi di trattamento, riciclo e smaltimento del rifiuto gravano sui costi totali per un 24%.

Dall'analisi dei dati si evince, pertanto, che i costi totali relativi al servizio di raccolta, trasporto e smaltimenti dei rifiuti urbani sono fortemente influenzati dai costi di gestione per la raccolta indifferenziata (CGIND) che rappresentano il 69% rispetto a quelli per la raccolta differenziata (CGD) pari all'11%.

Di seguito sono riportate alcune elaborazioni, relative ai dati disponibili, che riguardano:

- costi totali per abitante;
- costi totali per kg di rifiuto prodotto;
- procapite della produzione di rifiuti;
- percentuale di raccolta differenziata.

Nella figura 4.11 sono rappresentati i costi totali per abitante, aggregati per Provincia.

I costi per le Province del Sud variano da € 56 a € 150, mentre per il Nord si passa da un valore di € 51 a Bergamo ad un valore di € 175 per la Provincia di Mantova. Per il Centro si passa da € 61 di Ancona a € 212 di Rieti. È evidente che le province che si discostano maggiormente dal valore medio sono quelle di Mantova e di Rieti.

Nella figura 4.12 si riportano i costi totali per kg di rifiuto, aggregati per Provincia.

I dati mettono in evidenza che, se si studia il costo rispetto ai kg di rifiuto raccolto, Salerno presenta il valore più alto, 0,48 kg per abitante, Asti invece,

pur presentando un costo per abitante più basso rispetto alla media (€ 61), si attesta su un valore di € 0,43 al kg. Nelle analisi che seguono, si è ritenuto opportuno utilizzare entrambi gli indici (€/kg ed €/abitante): l'indice €/abitante consente di svincolare la valutazione dei costi dal quantitativo dei rifiuti raccolti, in tal modo è possibile evidenziare alcune aspetti virtuosi presenti in diverse esperienze di gestione integrata del rifiuto urbano, quali:

- la diminuzione complessiva delle quantità conferite, dovute per esempio a politiche di riduzione all'origine;
- la riduzione dei conferimenti impropri nel circuito dei rifiuti urbani (ad esempio rifiuti speciali, inerti);
- il contributo del compostaggio domestico alla riduzione specifica dello scarto organico raccolto.

Nella figura 4.13 è rappresentata la produzione di rifiuti per abitanti espressa in kg e riferita al 2002. La produzione media è pari a 592 kg per abitante rispetto ai 516 kg per abitante del 2001.

I valori estremi sono rappresentati dalla Provincia di Asti (minimo) e dalla Provincia di Reggio Emilia (massimo). È necessario però tener conto che i Comuni considerati per ogni Provincia sono soltanto quelli che hanno inviato il Piano Finanziario e non quelli realmente afferenti al territorio provinciale (ad esempio per Asti i Comuni considerati sono soltanto due) e ciò evidentemente incide sul valore e sul suo significato.

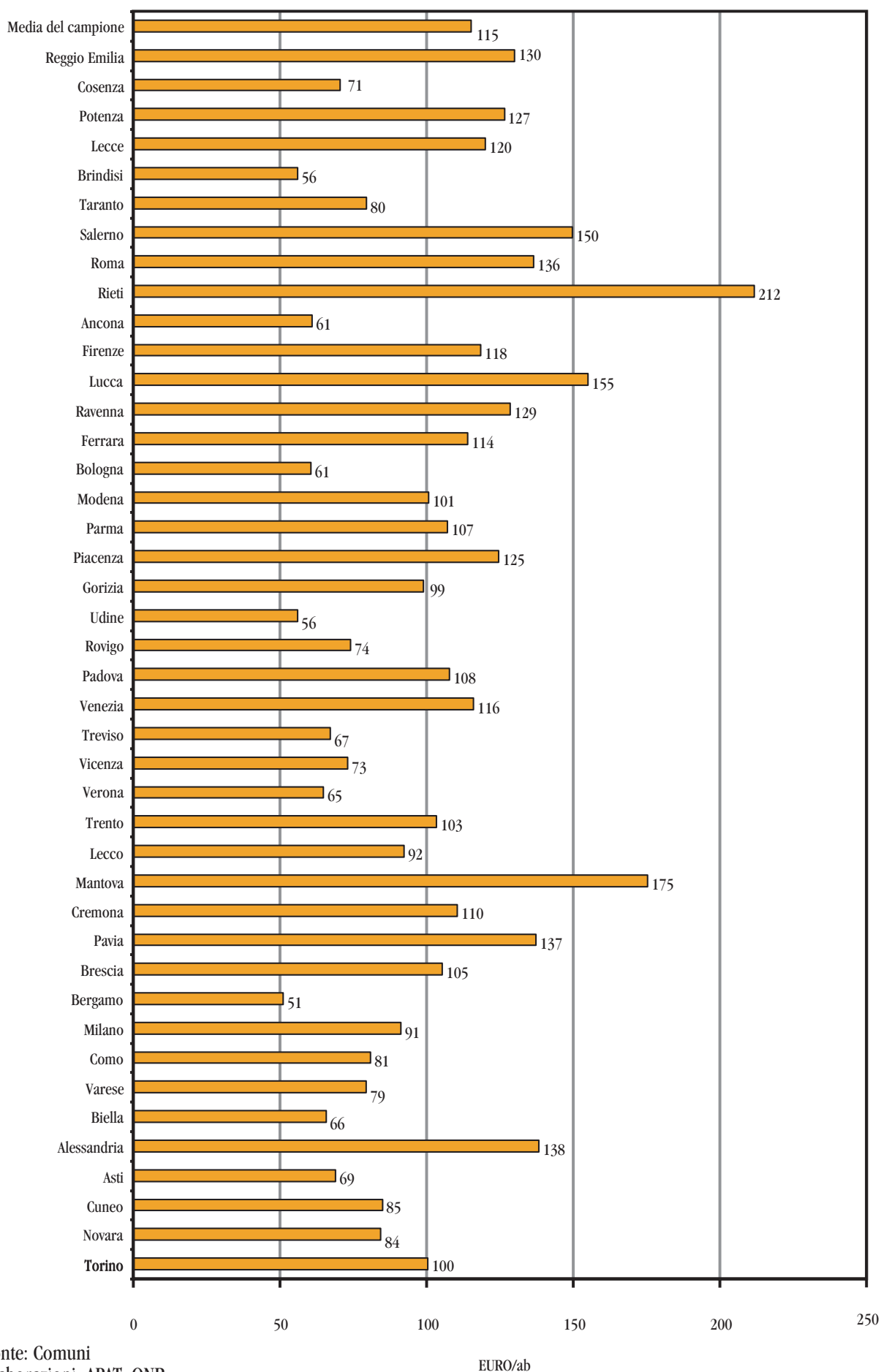
Figura 4.10- Analisi economica del campione

Numero dei Comuni	241
Abitanti	5.503.754
produzione RU (ton/anno)	3.260.446
Raccolta differenziata	23%

Costi Generali	€	Indici	€	%
Costi comuni (CC)	101.395.770	Costi comuni/Kg raccolti	0,03	
Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	135.492.597	Costi comuni/Abitanti	18,42	
Altri Costi (AC)	10.129.993	Costi Spazzamento e Lavaggio/Kg raccolti	0,04	
Costi generali (CC+CSL+AC)	247.018.360	Costi Spazzamento e Lavaggio/Abitanti	24,62	
		Costi generali/Abitanti	44,88	
		Costi Comuni/Costi totali		16
		Costi Spazzamento e Lavaggio/Costi totali		21
		Costi generali/Costi totali		39
Costi Raccolta/Trasporto	€	Indici	€	%
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	160.510.410	Costi racc. indifferenziata/Costo tot. racc.		78
		Costi racc. indifferenziata/Abitanti	29,16	
		Costi racc. indifferenziata/Kg raccolti	0,05	
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	45.531.478	Costi racc. differenziata/Costo tot. racc.		22
		Costi racc. differenziata/Abitanti	8,27	
		Costi racc. differenziata/Kg raccolti	0,01	
		Contributi CONAI/Costi racc. differenziata		3
Costi totali della Raccolta (CRT + CRD)	206.041.888	Costi totali della Raccolta/Costi totali		33
		Costi totali della Raccolta/Abitanti	37,44	
		Costi totali della Raccolta/Kg raccolti	0,07	
Costi Trattamento, Riciclo e Smaltimento	€	Indici	€	%
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	129.459.009	Costi tratt. e smaltimento/Costi tot. trattamento		84
		Costi tratt. e smaltimento/Abitanti	23,52	
		Costi tratt. e smaltimento/kg raccolti	0,04	
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	25.361.633	Costi di tratt. e riciclo/Costi tot. trattamento		16
		Costi di tratt. e riciclo/Abitanti	4,61	
		Costi di tratt. e riciclo/kg raccolti	0,01	
Costi totali di Trattamento (CTS + CTR)	154.820.642	Costi totali di Trattamento/Costi Totali		24
		Costi totali di Trattamento/Abitanti	28,13	
		Costi totali di Trattamento/Kg raccolti	0,05	
Costi di Gestione	€	Indici	€	%
Costi gestione ciclo racc. differenziata (CGD)	70.825.084	Costi gestione racc. differenziata/Costi totali		11
Costi gest. servizi RU indiff. (CGIND)	435.592.008	Costi gestione servizi RU indiffer./Costi totali		69
Costi gestione corrente	607.800.923	Costi gestione corrente/Costi totali		96
Costi Uso del Capitale	26.042.988	Costi Uso del Capitale/Costi totali		4
Costi totali	633.843.971	Costi totali/Abitanti	115,17	
		Costi totali/Kg raccolti	0,20	

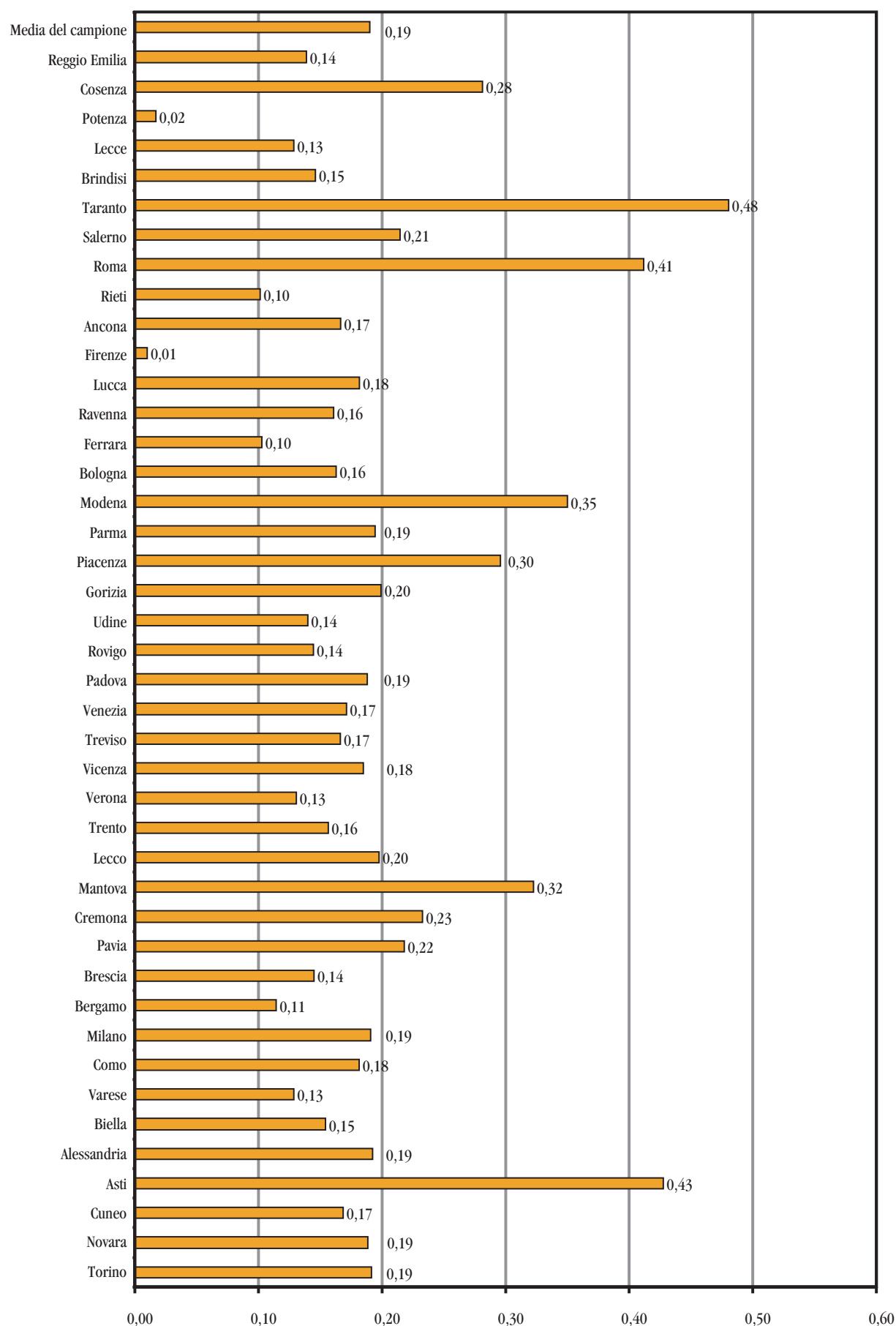
Fonte: Comuni
Elaborazioni. APAT – ONR

Figura 4.11 – Costi totali per abitante, aggregazione provinciale



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

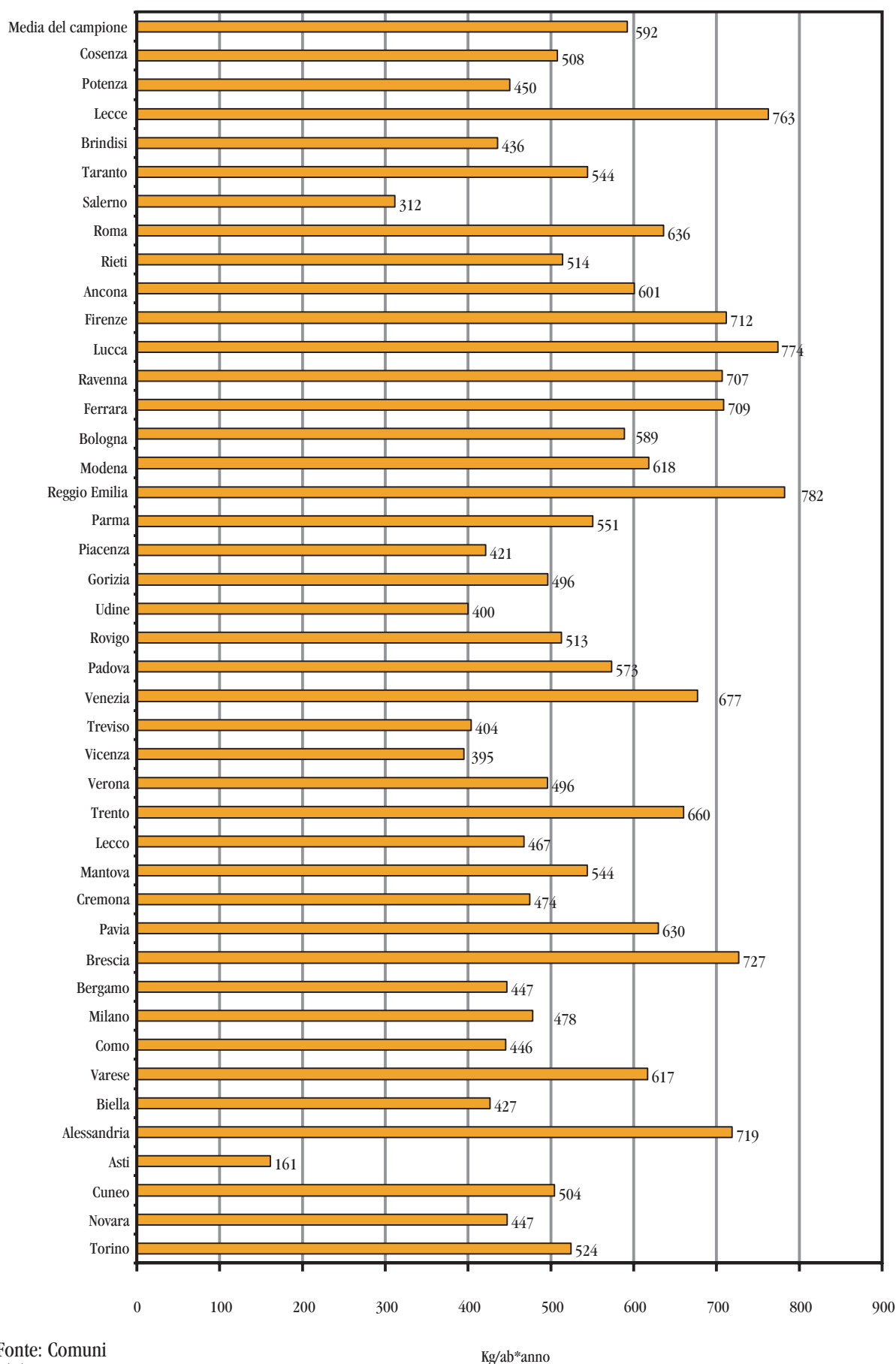
Figura 4.12 – Costi totali per kg, aggregazione provinciale



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

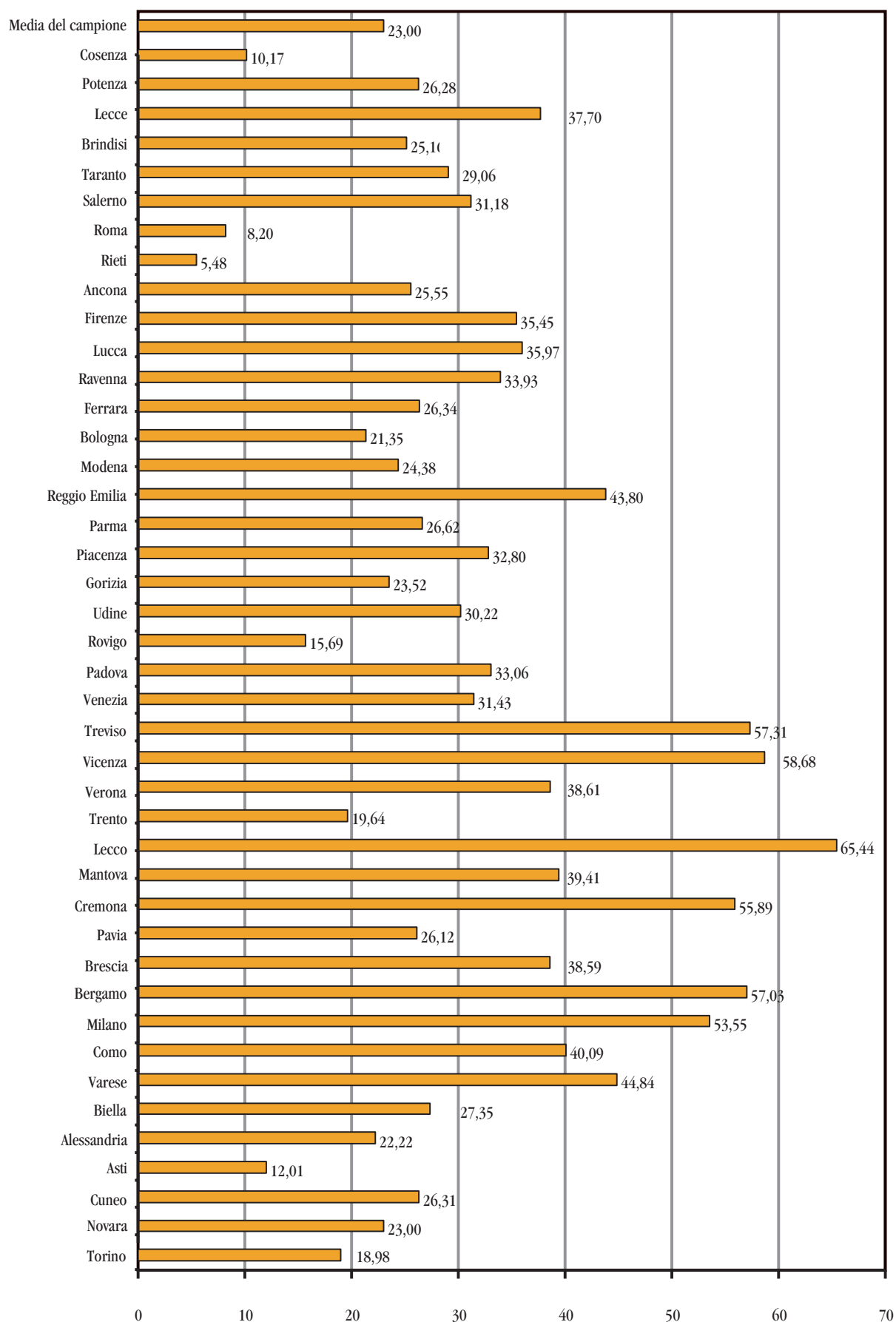
EURO/Kg

Figura 4.13 – Produzione di rifiuti kg/abitante*anno del campione per Provincia



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

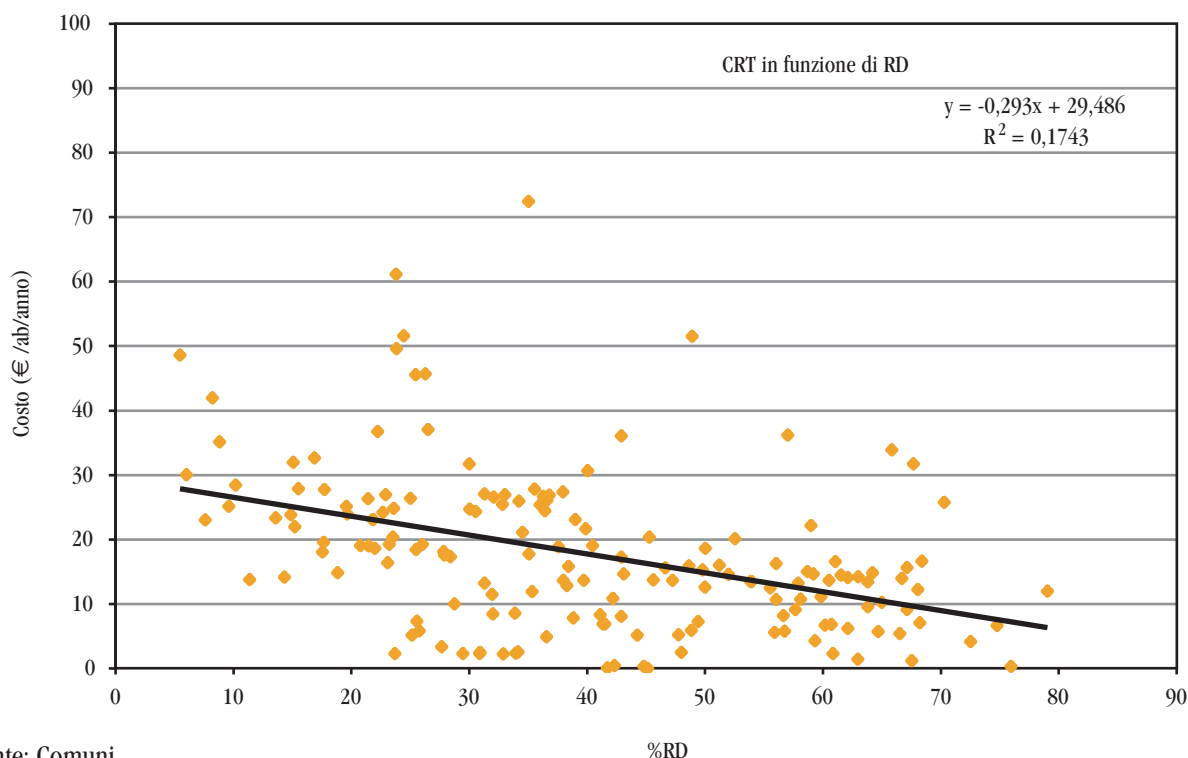
Figura 4.14 – Percentuale di raccolta differenziata del campione, aggregazione provinciale



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

% RD

Figura 4.15 – Rapporto tra costo di raccolta e trasporto RU indifferenziato in funzione della percentuale di raccolta differenziata



Fonte: Comuni

Elaborazioni: APAT- ONR

In figura 4.14 sono riportati i valori percentuali di raccolta differenziata, aggregati per Provincia. Rispetto alla media, pari al 23%, il valore più elevato è quello della Provincia di Lecco (65%), relativo a un solo Comune.

La percentuale di raccolta differenziata del campione, disaggregata per Comune, è stata utilizzata per analizzare i costi del servizio in sua funzione. Non sono state possibili altre analisi, quali ad esempio la comparazione dei costi in funzione della tipologia di raccolta avviata nei Comuni (cassonetto, porta a porta, ecc.), o della dimensione comunale, poiché sui Piani, per la maggior parte dei casi, mancano tutte le informazioni sulla modalità di gestione della raccolta dei rifiuti ed in particolare mancano tutti i dati relativi alle singole raccolte differenziate. Quindi le statistiche, limitate a circa 170 casi, scelti in base alle informazioni presenti nei relativi Piani riguardano:

- i costi di raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati in funzione della percentuale di raccolta differenziata;
- i costi di gestione delle raccolte differenziate in funzione della percen-

tuale di raccolta differenziata;

- la somma dei costi per la raccolta indifferenziata e differenziata sulla percentuale di raccolta differenziata;
- la somma dei costi di raccolta indifferenziata, differenziata e dei costi di gestione sulla percentuale di raccolta differenziata.

La figura 4.15 evidenzia che all'aumentare delle percentuali di raccolta differenziata diminuisce il costo della raccolta e trasporto per il rifiuto urbano indifferenziato.

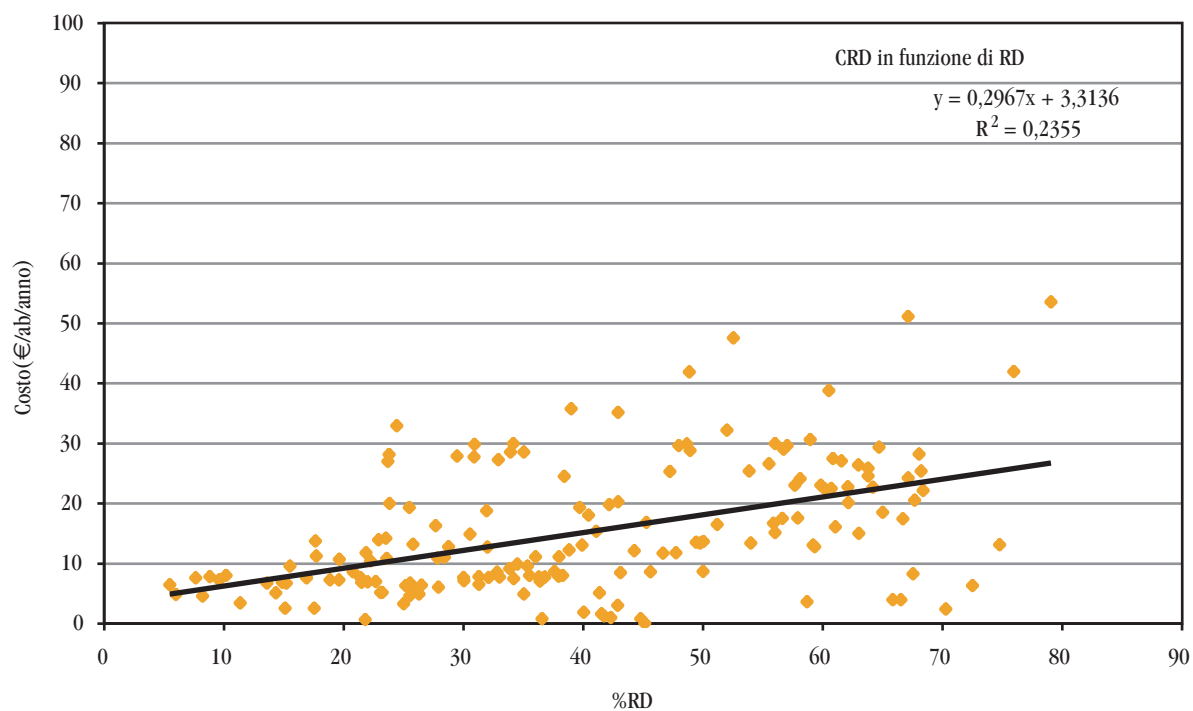
Tale dato è facilmente spiegabile in quanto all'aumentare della raccolta differenziata delle diverse frazioni merceologiche diminuisce la quantità di rifiuti indifferenziati da raccogliere. L'allontanamento delle frazioni fermentescibili consente, inoltre, di ridurre drasticamente le frequenze di raccolta del rifiuto indifferenziato generando in tal modo una riduzione dei costi collegati. Al contrario, (figura 4.16), il costo della raccolta differenziata aumenta con l'aumentare delle percentuali di raccolta differenziata. Va comunque rilevato che nel range di valori compresi tra l'obiettivo massimo di raccolta differenziata del D.Lgs

22/97 e quelli di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, proposti nella revisione della direttiva 94/62/CE, l'aumento dei costi appare, contenuto.

Quando il sistema di raccolta differenziata raggiunge la sua configurazione operativa complessiva, secondo la logica dell'integrazione rispetto alla raccolta del rifiuto indifferenziato e fornisce servizi su "misura" per le diverse categorie di produttori di rifiuti (es. famiglie, bar, ristoranti, chioschi ecc.), privilegiando raccolte domiciliari affiancate da raccolte stradali, o aggregazioni di differenti materiali (raccolte multimateriale o raccolte combinate), l'aumento dei costi non è più strettamente correlato alle quantità raccolte. Se si considerano sia i costi per la raccolta del rifiuto indifferenziato che quelli per la raccolta del rifiuto differenziato (figura 4.17) si nota, anche per le realtà con un'alta percentuale di raccolta differenziata, che il costo tende ad essere costante per le ragioni in precedenza esposte.

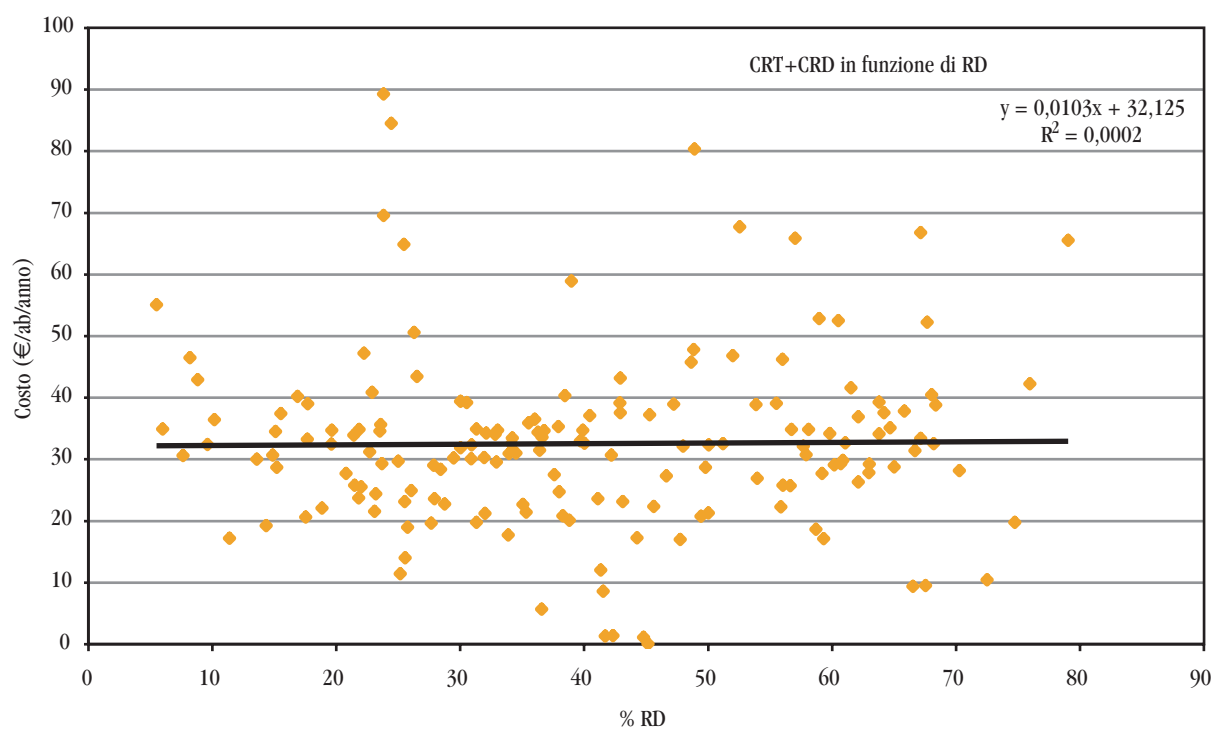
La stessa analisi (figura 4.18) viene ripetuta introducendo anche i costi generali (CG) nel caso si ipotizzi che questa voce comprenda anche parzial-

Figura 4.16– Rapporto tra i costi di raccolta differenziata in funzione della percentuale di raccolta differenziata



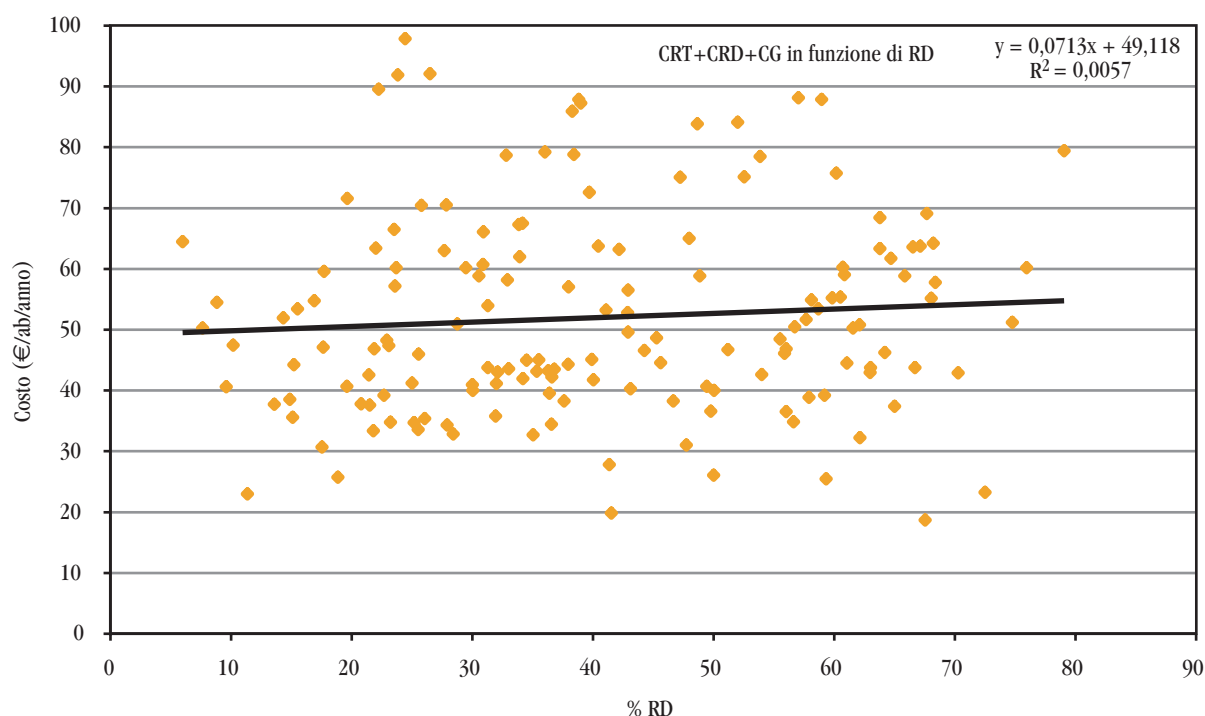
Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

Figura 4.17– Rapporto tra la somma dei costi di raccolta RU indifferenziato e delle RD in funzione della percentuale di raccolta differenziata



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

Figura 4.18– Rapporto tra la somma dei costi di raccolta RU indifferenziato, delle RD e dei costi generali in funzione della percentuale di raccolta differenziata



Fonte: Comuni

Elaborazioni: APAT- ONR

mente i costi relativi al servizio sull'in-differenziato, quali costi di lavaggio e manutenzione dei cassonetti; il risultato è analogo all'andamento precedente, anche se la dispersione dei dati aumenta

L'analisi di 170 casi, anche se non può considerarsi esaustiva della realtà, mancando tutta una serie di variabili che permetterebbero di avere risultati più attendibili, evidenzia un risultato interessante, peraltro riscontrato nelle analisi effettuate nei precedenti rapporti: la raccolta differenziata non sembrerebbe rappresentare un aggravio sul costo della raccolta totale. Il risultato appare ancora più positivo se si considera che elevati livelli di raccolta differenziata determinano riduzioni dei costi complessivi di gestione, in considerazione dei risparmi ottenuti sui costi di smaltimento.

Ferma restando la validità di tale ragionamento nel suo complesso non si può tacere sul fatto che il coefficiente di correlazione R^2 , per tutte le regressioni, presenta valori che vanno da un minimo di 0,0002 ad un massimo di 0,24. Al fine di poter affermare con sicurezza che i costi (della raccolta dif-

ferenziata, di quella indifferenziata e della gestione) siano dipendenti dalla percentuale di raccolta differenziata, R^2 dovrebbe attestarsi su valori tra 0,85 ed 1.

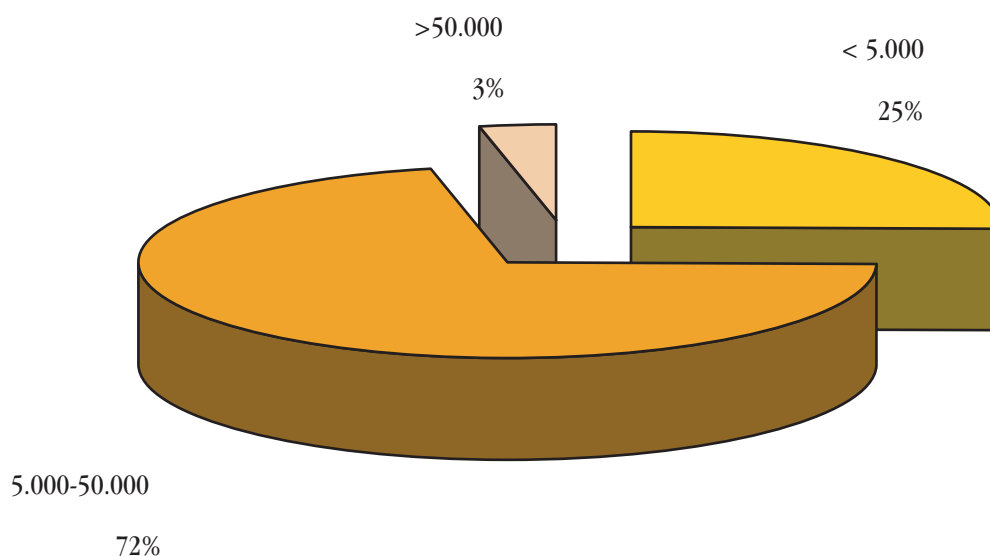
4.3.2 Tre gruppi a confronto: il campione suddiviso per classi di popolazione

Le analisi dei costi sono state effettuate tenendo conto della densità demografica dei Comuni analizzati. Si sono così costruite tre classi di popolazione:

1. Comuni con meno di 5.000 abitanti
2. Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 50.000 abitanti
3. Comuni con più di 50.000 abitanti

La maggior parte dei Comuni (172) ricade nella seconda classe di popolazione; 61 Comuni hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e solo 8 presentano una popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

Figura 4.19- Distribuzione dei Comuni nelle classi di popolazione



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

Figura 4.20- Analisi economica del campione dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti

Numero dei Comuni	61
Abitanti	161.402
Produzione RU (ton/anno)	76.758
Raccolta differenziata	39%

Costi Generali	€	Indici	€	%
Costi comuni (CC)	1.863.630	Costi comuni/Kg raccolti	0,02	
Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	1.113.200	Costi comuni/Abitanti	11,55	
Altri Costi (AC)	183.339	Costi Spazzamento e Lavaggio/Kg raccolti	0,01	
Costi generali (CC+CSL+AC)	3.160.169	Costi Spazzamento e Lavaggio/Abitanti	6,90	
		Costi generali/Abitanti	19,58	
		Costi Comuni/Costi totali		14
		Costi Spazzamento e Lavaggio/Costi totali		8
		Costi generali/Costi totali		23
Costi Raccolta/Trasporto	€	Indici	€	%
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	3.134.850	Costi racc. indifferenziata/Costo tot. racc.		59
		Costi racc. indifferenziata/Abitanti	19,42	
		Costi racc. indifferenziata/Kg raccolti	0,04	
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	2.183.379	Costi racc. differenziata/Costo tot. racc.		41
		Costi racc. differenziata/Abitanti	13,53	
		Costi racc. differenziata/Kg raccolti	0,03	
		Contributi CONAI/Costi racc. differenziata	0,07	
Costi totali della Raccolta (CRT + CRD)	5.318.229	Costi totali della Raccolta/Costi totali		39
		Costi totali della Raccolta/Abitanti	32,95	
		Costi totali della Raccolta/Kg raccolti	0,07	
Costi Trattamento, Riciclo e Smaltimento	€	Indici	€	%
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	3.301.884	Costi tratt. e smaltimento/Costi tot. trattamento		91
		Costi tratt. e smaltimento/Abitanti	20,46	
		Costi tratt. e smaltimento/kg raccolti	0,04	
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	309.576	Costi di tratt. e riciclo/Costi tot. trattamento		9
		Costi di tratt. e riciclo/Abitanti	1,92	
		Costi di tratt. e riciclo/kg raccolti	0,00	
Costi totali di Trattamento (CTS + CTR)	3.611.460	Costi totali di Trattamento/Costi Totali		27
		Costi totali di Trattamento/Abitanti	22,38	
		Costi totali di Trattamento/Kg raccolti	0,05	
Costi di Gestione	€	Indici	€	%
Costi gestione ciclo racc. differenziata (CGD)	2.492.924	Costi gestione racc. differenziata/Costi totali		18
Costi gest. servizi RU indiff. (CGIND)	7.733.273	Costi gestione servizi RU indiffer./Costi totali		57
Costi gestione corrente	12.077.941	Costi gestione corrente/Costi totali		89
Costi Uso del Capitale	1.517.671	Costi Uso del Capitale/Costi totali		11
Costi totali	13.595.619	Costi totali/Abitanti	84,23	
		Costi totali/Kg raccolti	0,18	

Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT – ONR

Figura 4.21- Analisi economica del campione dei Comuni con popolazione tra i 5.000 ed i 50.000 abitanti

Numero dei Comuni	172
Abitanti	2.112.056
produzione RU (ton/anno)	101.472
Raccolta differenziata	40%

Costi Generali	€	Indici	€	%
Costi comuni (CC)	26.503.926	Costi comuni/Kg raccolti	0,02	
Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	17.993.784	Costi comuni/Abitanti	12,55	
Altri Costi (AC)	6.518.303	Costi Spazzamento e Lavaggio/Kg raccolti	0,02	
Costi generali (CC+CSL+AC)	51.016.013	Costi Spazzamento e Lavaggio/Abitanti	8,52	
		Costi generali/Abitanti	24,15	
		Costi Comuni/Costi totali		13
		Costi Spazzamento e Lavaggio/Costi totali	0,09	
		Costi generali/Costi totali	0,25	
Costi Raccolta/Trasporto	€	Indici	€	%
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	42.621.729	Costi racc. indifferenziata/Costo tot. racc.		63
		Costi racc. indifferenziata/Abitanti	20,18	
		Costi racc. indifferenziata/Kg raccolti	0,04	
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	25.529.904	Costi racc. differenziata/Costo tot. racc.		37
		Costi racc. differenziata/Abitanti	12,09	
		Costi racc. differenziata/Kg raccolti	0,02	
		Contributi CONAI/Costi racc. differenziata	0,03	
Costi totali della Raccolta (CRT + CRD)	68.151.633	Costi totali della Raccolta/Costi totali		34
		Costi totali della Raccolta/Abitanti	32,27	
		Costi totali della Raccolta/Kg raccolti	0,06	
Costi Trattamento, Riciclo e Smaltimento	€	Indici	€	%
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	45.217.676	Costi tratt. e smaltimento/Costi tot. trattamento		67
		Costi tratt. e smaltimento/Abitanti	21,41	
		Costi tratt. e smaltimento/kg raccolti	0,04	
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	21.854.808	Costi di tratt. e riciclo/Costi tot. trattamento		33
		Costi di tratt. e riciclo/Abitanti	10,35	
		Costi di tratt. e riciclo/kg raccolti	0,02	
Costi totali di Trattamento (CTS + CTR)	67.072.484	Costi totali di Trattamento/Costi Totali		33
		Costi totali di Trattamento/Abitanti	31,76	
		Costi totali di Trattamento/Kg raccolti	0,06	
Costi di Gestione	€	Indici	€	%
Costi gestione ciclo racc. differenziata (CGD)	47.316.840	Costi gestione racc. differenziata/Costi totali		23
Costi gest. servizi RU indiff. (CGIND)	112.351.491	Costi gestione servizi RU indiffer./Costi totali		55
Costi gestione corrente	186.172.207	Costi gestione corrente/Costi totali		92
Costi Uso del Capitale	17.116.725	Costi Uso del Capitale/Costi totali		8
Costi totali	203.288.982	Costi totali/Abitanti	96,25	
		Costi totali/Kg raccolti	0,18	
Fonte: Comuni				
Elaborazioni: APAT – ONR				

Figura 4.22- Analisi economica del campione dei Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

Numero dei Comuni	8
Abitanti	3.230.296
produzione RU (ton/anno)	2.082.216
Raccolta differenziata	14%

Costi Generali	€	Indici	€	%
		Costi comuni/Kg raccolti	0,04	
Costi comuni (CC)	73.028.214	Costi comuni/Abitanti	22,61	
Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	116.385.613	Costi Spazzamento e Lavaggio/Kg raccolti	0,06	
Altri Costi (AC)	3.428.351	Costi Spazzamento e Lavaggio/Abitanti	36,03	
Costi generali (CC+CSL+AC)	192.842.178	Costi generali/Abitanti	59,7	
		Costi Comuni/Costi totali		18
		Costi Spazzamento e Lavaggio/Costi totali		28
		Costi generali/Costi totali		46
Costi Raccolta/Trasporto	€	Indici	€	%
		Costi racc. indifferenziata/Costo tot. racc.		87
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	114.753.831	Costi racc. indifferenziata/Abitanti	35,52	
		Costi racc. indifferenziata/Kg raccolti	0,06	
		Costi racc. differenziata/Costo tot. racc.		13
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	17.818.195	Costi racc. differenziata/Abitanti	5,52	
		Costi racc. differenziata/Kg raccolti	0,01	
		Contributi CONAI/Costi racc. differenziata		3
		Costi totali della Raccolta/Costi totali		32
Costi totali della Raccolta (CRT + CRD)	132.572.026	Costi totali della Raccolta/Abitanti	41,04	
		Costi totali della Raccolta/Kg raccolti	0,06	
Costi Trattamento, Riciclo e Smaltimento	€	Indici	€	%
		Costi tratt. e smaltimento/Costi tot. trattamento		96
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	80.939.449	Costi tratt. e smaltimento/Abitanti	25,06	
		Costi tratt. e smaltimento/kg raccolti	0,04	
		Costi di tratt. e riciclo/Costi tot. trattamento		4
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	3.197.249	Costi tratt. e riciclo/Abitanti	0,99	
		Costi di tratt. e riciclo/kg raccolti	0	
		Costi totali di Trattamento/Costi Totali		20
Costi totali di Trattamento (CTS + CTR)	84.136.698	Costi totali di Trattamento/Abitanti	26,05	
		Costi totali di Trattamento/Kg raccolti	0,04	
Costi di Gestione	€	Indici	€	%
		Costi gestione racc. differenziata/Costi totali		5
Costi gestione ciclo racc. differenziata (CGD)	21.015.320	Costi gestione servizi RU indiffer./Costi totali		76
Costi gest. servizi RU indiff. (CGIND)	315.507.244	Costi gestione corrente/Costi totali		98
Costi gestione corrente	409.550.775	Costi Uso del Capitale/Costi totali		2
Costi Uso del Capitale	7.408.592	Costi totali/Abitanti	129,1	
Costi totali	416.959.370	Costi totali/Kg raccolti	0,2	

Fonte: Comuni
 Elaborazioni: APAT – ONR

Il primo gruppo è rappresentato da 61 Comuni con un numero di residenti pari a 161.042; il secondo gruppo è rappresentato da ben 172 Comuni e la popolazione residente è pari a 1.101.472 ed infine per l'ultimo gruppo sono presenti 8 Comuni con una popolazione di ben 2.082.216.

Le percentuali di raccolta differenziata sono alte per i primi due gruppi, 39% e 40%, mentre è sotto il 15% per il terzo gruppo analizzato.

Il terzo gruppo analizzato è quello che presenta la produzione di rifiuti più alta: 644 kg/ab anno contro i circa 475 Kg/ab anno del primo gruppo e i 525 kg/ab anno del secondo gruppo.

I costi totali per abitante sono di € 84,23 per il primo gruppo, di € 96,25 per il secondo gruppo e di € 129,08 per il terzo gruppo. Quest'ultimo dato però è probabilmente distorto dalla presenza del Comune di Roma e quindi dalle conseguenze che questo comporta (costi più elevati, maggior produzione di rifiuti, più abitanti serviti, ecc.).

I costi di spazzamento e lavaggio sono notevolmente diversi nelle tre realtà in analisi: € 6,90 e € 8,52 del primo gruppo e del secondo gruppo contro e gli € 36,93 del terzo gruppo. Il grande divario tra le prime due fasce e la terza, questa volta non è dovuto solo alla presenza di Roma, ma proprio alla costituzione stessa della terza classe in cui figurano solo i Comuni con più di 50 mila abitanti, e quindi anche con un territorio comunale più esteso da servire.

La variazione appare minima invece se si guarda ai costi per la raccolta ed il trasporto (€ 32,95, € 32,27 ed € 41,04).

Il discorso cambia nel momento in cui si va ad analizzare il costo del trattamento riciclo e smaltimento:

- nel primo gruppo questo costo ammonta a € 22,38: 20,46 €/abitante per l'indifferenziato e 1,92 €/abitante per la raccolta differenziata;
- nel secondo gruppo il costo ammonta a € 31,76: 21,41 €/abitante per l'indifferenziato e 10,35 €/abitante per la raccolta differenziata;
- nel terzo gruppo il costo ammonta a € 26,05: 25,06 €/abitante per l'indifferenziato e 0,99 €/abitante per la raccolta differenziata.

L'analisi dei dati denota che nel primo gruppo la gestione della raccolta differenziata incide per il 41% sui costi totali di raccolta; nel secondo gruppo incide per 37% e nel terzo gruppo solo per il 13%.

4.3.3 Caso studio: analisi dei 117 Comuni a Tariffa

Dal campione dei 241 Piani Finanziari esaminati sono stati estrapolati 117 Comuni che hanno già adottato il regime tariffario (tabella 4.12). L'analisi è stata condotta al fine di evidenziare eventuali differenze rispetto a quanto emerso in precedenza dallo studio sul campione complessivo.

Per questi Comuni sono state seguite le stesse analisi economiche sui costi di gestione del ciclo integrato, come si può notare dalla figura 4.23.

La produzione di rifiuti annua per abitante è pari a 536 Kg. La popolazione coperta è di 1.207.916 abitanti. La percentuale di raccolta

Tabella 4.12 – Distribuzione regionale e provinciale dei 117 Comuni dichiarati a Tariffa

Provincia	N. Piani Finanziari	Popolazione	Provincia	N. Piani Finanziari	Popolazione
Alessandria	1	25.042	Bologna	6	27.961
Biella	9	7.826	Modena	1	21.482
Cuneo	1	21.687	Parma	3	16.147
Novara	1	5.979	Piacenza	1	95.132
Piemonte	12	60.534	Ravenna	12	110.593
Bergamo	3	15.431	Emilia-Romagna	23	271.315
Brescia	1	187.865	Firenze	1	11.354
Como	3	12.347	Toscana	1	11.354
Milano	14	46.789	Ancona	1	29.408
Lombardia	21	262.432	Marche	1	29.408
Padova	9	80.881	Salerno	1	11.558
Rovigo	1	3.957	Campania	1	11.558
Treviso	27	215.038	Lecce	1	30.807
Venezia	5	88.705	Taranto	1	15.819
Verona	7	82.189	Puglia	2	46.626
Vicenza	6	41.635	Nord	112	1.108.970
Veneto	55	512.405	Centro	2	40.762
Udine	1	2.284	Sud	3	58.184
Friuli Venezia Giulia	1	2.284	Italia	117	1.207.916

Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT - ONR

Figura 4.23- Analisi economica dei 117 Comuni a regime tariffario nel 2002. Anno 2003

Numero di Comuni	117
Abitanti	1.207.916
produzione RU (tonn/anno)	647.733
Raccolta differenziata	42%

Costi Generali	€	Indici	€	%
Costi comuni (CC)	23.300.073	Costi comuni/Kg raccolti	0,04	
Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	11.931.810	Costi comuni/Abitanti	19,29	
Altri Costi (AC)	3.331.497	Costi Spazzamento e Lavaggio/Kg raccolti	0,02	
Costi generali (CC+CSL+AC)	38.563.380	Costi Spazzamento e Lavaggio/Abitanti	9,88	
		Costi generali/Abitanti	31,93	
		Costi Comuni/Costi totali		22
		Costi Spazzamento e Lavaggio/Costi totali		11
		Costi generali/Costi totali		37
Costi Raccolta/Trasporto	€	Indici	€	%
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	19.174.818	Costi racc. indifferenziata/Costo tot. racc.		58
		Costi racc. indifferenziata/Abitanti	15,87	
		Costi racc. indifferenziata/Kg raccolti	0,03	
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	13.666.686	Costi racc. differenziata/Costo tot. racc.		42
		Costi racc. differenziata/Abitanti	11,31	
		Costi racc. differenziata/Kg raccolti	0,02	
		Contributi CONAI/Costi racc. differenziata	0,06	
Costi totali della Raccolta (CRT+CRD)	32.841.504	Costi totali della Raccolta/Costi totali		31
		Costi totali della Raccolta/Abitanti	27,19	
		Costi totali della Raccolta/Kg raccolti	0,05	
Costi Trattamento, Riciclo e Smaltimento	€	Indici	€	%
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	17.319.303	Costi tratt. e smaltimento/Costi tot. trattamento		81
		Costi tratt. e smaltimento/Abitanti	14,34	
		Costi tratt. e smaltimento/kg raccolti	0,03	
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	4.065.035	Costi di tratt. e riciclo/Costi tot. trattamento		19
		Costi tratt. e riciclo/Abitanti	3,37	
		Costi di tratt. e riciclo/kg raccolti	0,01	
Costi totali di Trattamento (CTS+CTR)	21.384.338	Costi totali di Trattamento/Costi Totali		20
		Costi totali di Trattamento/Abitanti	17,70	
		Costi totali di Trattamento/Kg raccolti	0,03	
Costi di Gestione	€	Indici	€	%
Costi gestione ciclo racc. differenziata (CGD)	17.731.690	Costi gestione racc. differenziata/Costi totali		17
Costi gest. servizi RU indiff. (CGIND)	51.757.428	Costi gestione servizi RU indiffer./Costi totali		49
Costi gestione corrente	92.777.291	Costi gestione corrente/Costi totali		88
Costi Uso del Capitale	12.156.418	Costi Uso del Capitale/Costi totali		12
Costi totali	104.933.730	Costi totali/Abitanti	86,87	
		Costi totali/Kg raccolti	0,16	

Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT – ONR

Figura 4.24 – Costi totali per abitante dei 117 Comuni , aggregazione provinciale

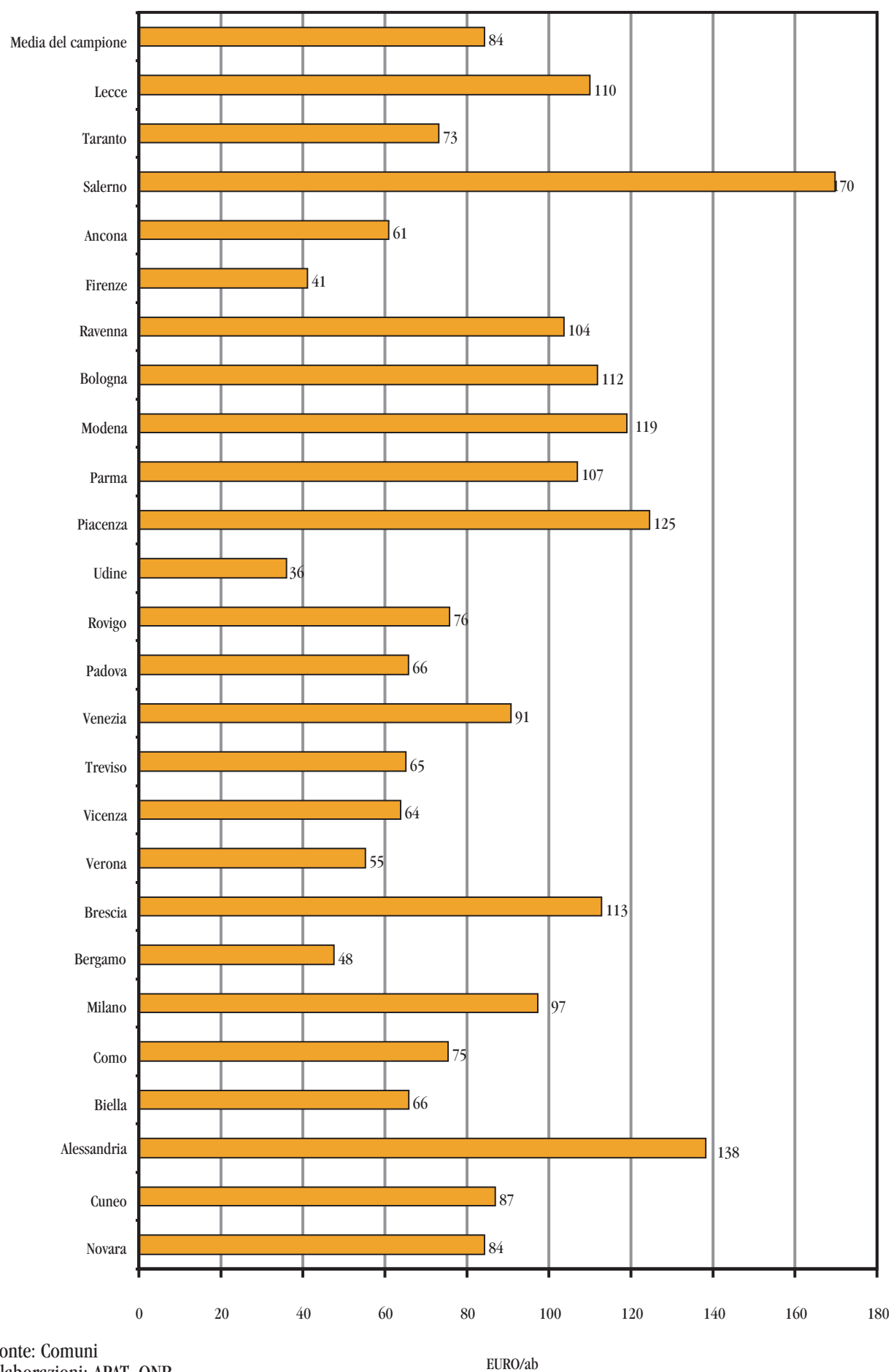
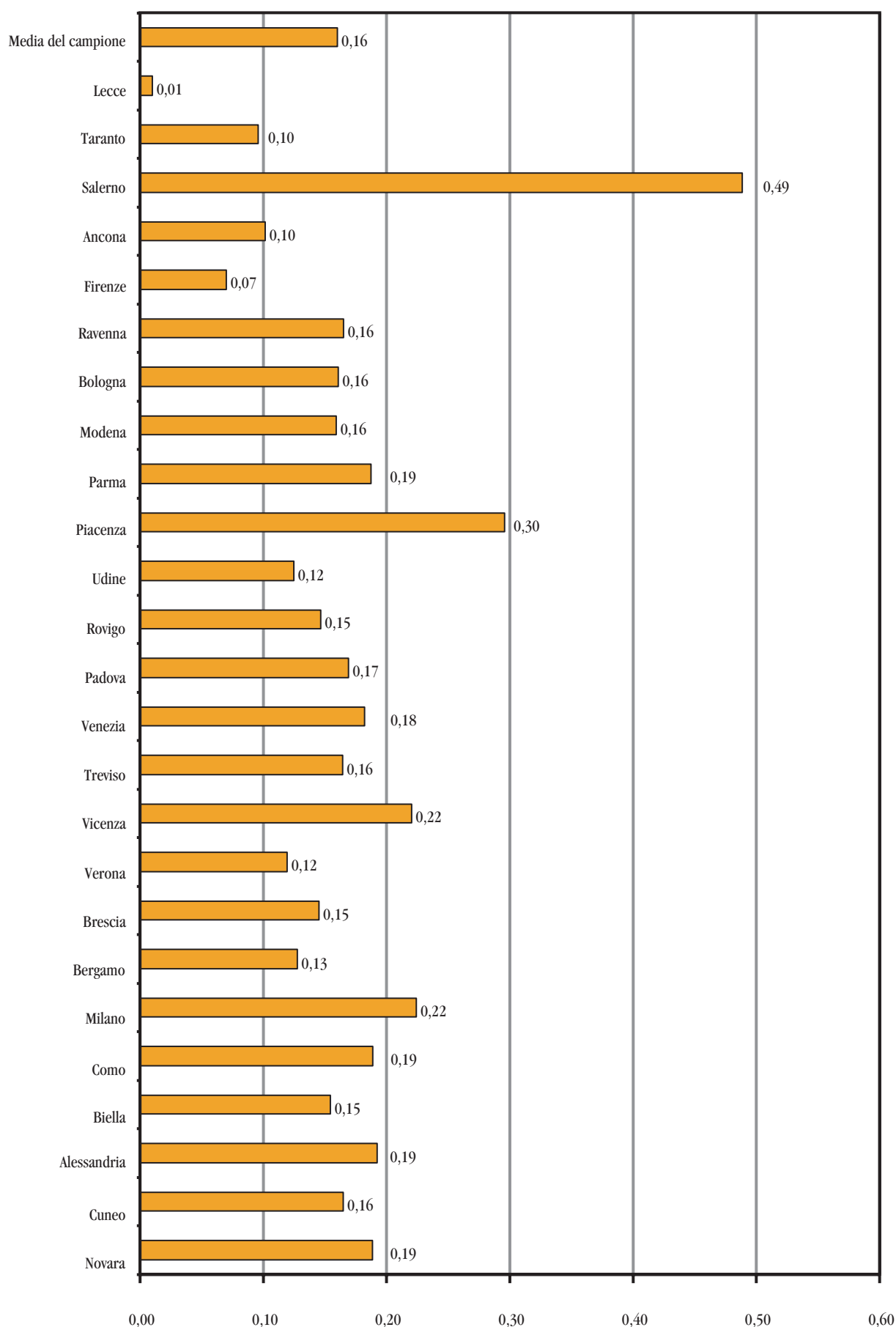


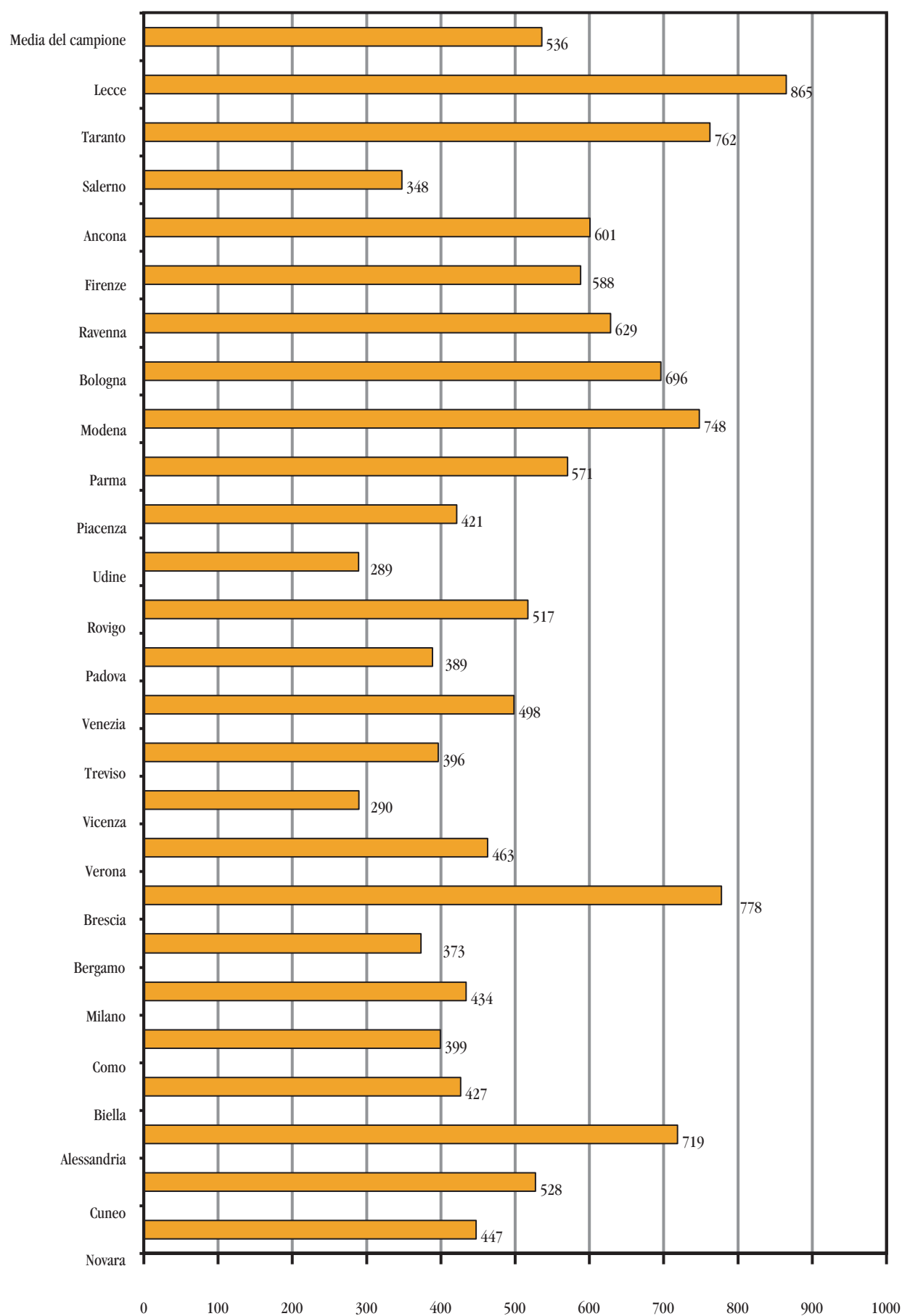
Figura 4.25– Costi totali per kg dei 117 Comuni , aggregazione provinciale



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

EURO/kg

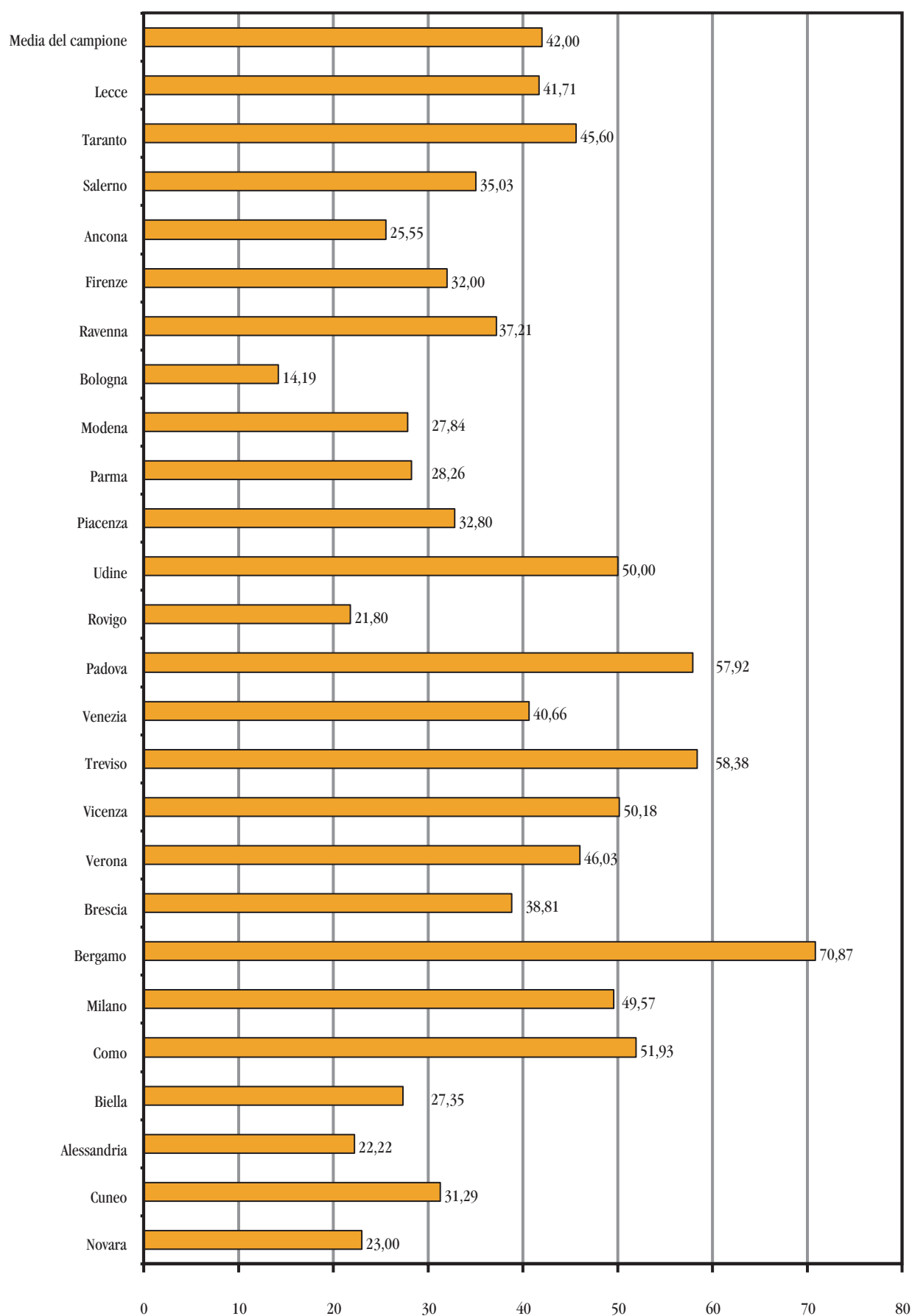
Figura 4.26– Produzione di rifiuti in kg/abitante*anno per i 117 Comuni , aggregazione provinciale



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

Kg/ab*anno

Figura 4.27– Percentuale di raccolta differenziata per i 117 Comuni , aggregazione provinciale



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

% RD

differenziata per questi Comuni che già applicano la Tariffa è pari al 42%.

I costi totali per abitante ammontano ad € 86,87. Su questa spesa i costi di gestione della raccolta differenziata (CGD) incidono molto meno dei costi per la gestione della raccolta indifferenziata (CGIND): il 17% contro il 49%. In particolare i costi totali per abitante sono suddivisi come segue:

- raccolta differenziata: € 11,31 per la raccolta + € 3,37 per il trattamento e per il riciclo;
- raccolta indifferenziata: € 15,87 per la raccolta + € 14,34 per lo smaltimento;
- costi generali per abitante: € 19,29 per i costi comuni + € 9,88 per i costi di spazzamento e lavaggio + € 2,76 per altri costi.

I restanti € 10 sono da imputare all'uso del capitale.

In altre parole i costi generali incidono sul totale per il 37%, i costi per le operazioni di raccolta e trasporto del rifiuto differenziato ed indifferenziato incidono per il 31% ed i costi di trattamento riciclo e smaltimento del rifiuto incidono per il 20%; il restante 12% è rappresentato dai costi d'uso del capitale.

Il costo relativo alla raccolta differenziata (€ 11,34) è più alto rispetto a quello del campione costituito dai 241 Comuni (€ 8,27). Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che questi Comuni, essendo a regime tariffario, sono in qualche modo costretti ad avviare la raccolta differenziata in modo più puntuale e presente sul territorio, il che comporta ovviamente un aumento del costo, all'interno del quale gravano sia i costi per un maggior numero di personale addetto alla raccolta, un maggior numero di cassonetti e campane, la loro manutenzione, mezzi di trasporto e carico in numero maggiore, e maggiore impegno di risorse per quel che riguarda lo spazzamento e il lavaggio.

L'alta percentuale di raccolta differenziata aiuta a supportare in qualche modo questa teoria. Per i 117 Comuni il valore medio della raccolta si attesta al 42%.

In particolare, rispetto agli obiettivi fissati dal D.Lgs 22/97, che prevedeva le percentuali sotto riportate:

- 15% entro marzo 1999,
- 25% entro marzo 2001,
- 35% entro marzo 2003.

Nel 2002 l'obiettivo del 35% è stato già raggiunto dall'84% dei Comuni analizzati.

Nella figura 4.24 sono riportati i costi totali per abitante, aggregati per Provincia.

Il campione dei Comuni a Tariffa presenta un valore medio di costo totale per abitante pari a € 84. Si passa da € 41 di Firenze ai 170 € di Salerno. Come per i costi totali per abitante così per i costi rispetto ai kg, è Salerno la Provincia che presenta il valore più alto (0,49 € al kg). Le altre Province non presentano particolari

discrepanze rispetto al valore medio.

In figura 4.26 è raffigurata la produzione di rifiuti per abitante, espressa in kg e relativa al 2002. Il valore medio si attesta sui 536 kg.

In figura 4.27 si riportano i dati relativi alla percentuale di raccolta differenziata, aggregati per Provincia. Il valore medio si attesta sul 42%. Bologna è la Provincia che presenta il valore minimo di raccolta differenziata, mentre il valore massimo appartiene alla Provincia di Bergamo.

4.4 ANALISI DEI REGOLAMENTI DI APPLICAZIONE DELLA TARIFFA

Nell'ambito della disciplina introdotta dal nuovo sistema tariffario, il Piano Finanziario costituisce un primo tassello di una complessa architettura di adempimenti:

- l'approvazione del progetto di indirizzo per l'istituzione della Tariffa di Igiene Ambientale da parte del Consiglio Comunale;
- l'individuazione, da parte del Consiglio Comunale, delle modalità di gestione della Tariffa, del soggetto gestore e delle forme del loro affidamento contenute nel Regolamento Tariffario;
- la nomina del funzionario responsabile della gestione della Tariffa nell'ambito dell'amministrazione pubblica;
- l'elaborazione del Regolamento Tariffario da parte dell'assessore competente;
- l'approvazione del Regolamento Tariffario da parte del Consiglio Comunale.

Nel caso di Regolamento intercomunale l'elaborazione del Regolamento avviene all'interno di una Conferenza di Servizi tra le amministrazioni interessate. Il testo regolamentare viene poi sottoposto ai singoli Consigli Comunali per l'approvazione.

Se i Comuni decidono di affidare la gestione ad un Consorzio intercomunale possono delegare a questo soggetto anche la funzione di approvazione del Regolamento Tariffario. In questo caso il Consiglio Comunale si limita ad eseguire:

- controlli di legittimità formale;
- l'eventuale modifica del "Regolamento per l'organizzazione dei servizi di igiene urbana" e del "Regolamento comunale per la gestione dei rifiuti speciali assimilati agli urbani", quando questi non siano compresi nel primo;
- l'approvazione della convenzione e del relativo disciplinare o del contratto di servizio con il soggetto gestore;
- l'approvazione o presa d'atto del Piano Finanziario contestualmente al bilancio di previsione;
- l'approvazione della Delibera tariffaria con le tariffe calcolate sulla base dei costi riportati nel Piano Finanziario.

L'art. 21 del D.Lgs 22/97 al comma 2 stabilisce che *“i Comuni disciplinano la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità”*.

Il **Regolamento Tariffario** viene pertanto ad essere lo strumento normativo su cui si fondano la giuridicità e l'obbligatorietà dell'applicazione e della determinazione della Tariffa.

Come ogni Regolamento, costituisce un atto di normazione secondaria, che può essere o una mera esecuzione o una precisa attuazione di una legge ordinaria. Nella fattispecie, il Regolamento Tariffario è un Regolamento attuativo nell'ambito dell'autonomia dispositiva riconosciuta agli enti locali dal Testo Unico degli Enti Locali n. 267/2000, diretto ad esplicare i suoi effetti all'esterno dell'ente locale e a disciplinare l'erogazione del pubblico servizio rivolto alla collettività locale.

Per facilitare la predisposizione del Regolamento, l'APAT ha elaborato uno schema di Regolamento tipo per l'applicazione della Tariffa che è stato adottato, come successione di titoli e argomenti, dalla maggior parte dei Comuni.

Anche se il DPR 158/99, nell'art. 9, comma 1, si limita a dire che *“il soggetto gestore ... ovvero i singoli Comuni provvedono annualmente ... a trasmettere all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti copia del Piano Finanziario e della relazione”*, molti Comuni allegano anche il Regolamento per l'applicazione della Tariffa, la delibera tariffaria e il Regolamento per la gestione dei rifiuti urbani. Si tratta di documenti particolarmente utili per valutare le modalità di applicazione del D.Lgs 22/97 poiché consentono di inquadrare il Piano Finanziario in un contesto più ampio.

Ad esempio, mentre alcuni Comuni inseriscono nel Regolamento le tabelle dei coefficienti di adattamento introducendo così un'inutile rigidità, altri li riportano, come correttamente suggerito nello schema tipo APAT, nella delibera tariffaria per consentirne l'eventuale aggiornamento in sede di predisposizione del bilancio di previsione. In particolare, nella Delibera tariffaria si definiscono: la ripartizione del carico di prelievo tra utenze domestiche e

non domestiche, i carichi per le diverse categorie non domestiche, le percentuali di riduzione e le agevolazioni. Spesso la delibera si limita a riportare le tabelle dei coefficienti e delle tariffe, senza presentare i “criteri razionali” seguiti per operare le scelte, limitandosi ad invocare una continuità con i criteri utilizzati per la TaRSU.

A tutto il 2003, sono pervenuti i regolamenti di 83 Comuni, riportati nella tabella 4.13; un piccolo incremento

rispetto ai 69 del 2002. Ciò non consente di apportare significative modifiche ai risultati proposti nel Rapporto 2002; ci si limiterà, pertanto, ad approfondire alcuni aspetti.

La quasi totalità dei Regolamenti segue lo schema tipo fornito dall'APAT, anche se le piccole realtà tendono a semplificare il modello e le grandi tendono a inserire tutta la loro complessità sia in termini di utenza (secondo case, categorie produttive dove non c'è esclusiva

Tabella 4.13 - Elenco dei Comuni di cui è stato esaminato il Regolamento di applicazione della Tariffa, 1999-2003

Ancona	Osimo	Castenuovo di Sotto
Arezzo	Arezzo	Caviago
Belluno	Feltre	Fabbrico
Bergamo	Alzano Lombardo	Reggio Emilia
	Carvico	Rubiera
	Costa di Mezzate	Scandiano
	Osio Sopra	Ravenna
	Suiso	Brisighella
	Torre Bordone	Casola Valsenio
	Urgnano	Lugo
	Villa di Serio	Riolo Terme
Bologna	Anzola dell'Emilia	Roma
	Bazzano	Treviso
	Borgo Tossignano	Arcade
	Casalfiumanese	Asolo
	Castel del Rio	Breda di Piave
	Castelguelfo	Carbonera
	Dozza	Giavera del Montello
	Fontanelice	Maserada sul Piave
	Mordano	Monastier di Treviso
Como	Albino con Cassano	Nervesa della Battaglia
	Bregnano	Paese
	Cagno	Pieve di Sologno
Forlì-Cesena	Forlì	Ponzano Veneto
	Cesena	Povegliano
Lecce	Nardò	Quinto di Treviso
Lodi	Ossago Lodigiano	S. Lucia di Piave
Lucca	Capannoni	Silea
Milano	Gaggiano	Spresiano
	Melegnano	Susegana
Modena	Cavezzo	Villorba
Padova	Ponte di San Nicolò	Udine
Parma	Parma	Rive d'Arcano
	Sala Baganza	Venezia
	Torricella	Bolzano Vicentino
Pavia	Stradella	San Donà di Piave
Pesaro-Urbino	Colbordolo	Scorzè
Piacenza	Piacenza	Strà
Pordenone	Rovereto in Piano	Venezia
Reggio Emilia	Bagnolo in Piano	Verona
	Cadelbosco di Sopra	Arcole
	Casalgrande	Cologna Veneta
	Castelnovo né Monti	Gazzo Veronese
		Sommacampagna
		Sona
		Vicenza
		Gambellara
		Montebelluna Maggiore

Fonte: Comuni
Elaborazione: APAT-ONR

produzione di rifiuti speciali, ecc.), sia in termini di ente gestore, di modalità di riscossione, accertamento, sanzioni e interessi.

Nel nuovo regime tariffario non è espressamente prevista la figura del funzionario responsabile, già prevista dal D.Lgs 507/93 per la gestione della TaRSU. Il funzionario principale interfaccia per tutte le azioni di indirizzo, verifica e controllo dell'applicazione della Tariffa, appare necessario anche nel nuovo ordinamento. Se il servizio è svolto in economia, il funzionario copre un ruolo di raccordo tra i diversi uffici comunali; se il soggetto gestore è diverso dal Comune, svolge un delicato ruolo di verifica dei comportamenti del soggetto gestore.

4.4.1 *Il soggetto gestore*

Nella maggior parte dei casi, il soggetto gestore è ben individuato dal Regolamento e solo nel 30% manca ogni riferimento in merito. Più precisamente, nel campione dei Piani Finanziari analizzati il servizio rifiuti viene svolto:

- direttamente dal Comune nel 27% dei casi;
- attraverso un Consorzio o un ente di gestione sovracomunale nel 33 % dei casi;
- con il ricorso a soggetti terzi nel 10% dei casi.

La dimensione del Comune influisce sul modello gestionale; i Consorzi e le gestioni in economia prevalgono nei Comuni con meno di 50.000 abitanti, la gestione con affidamento a soggetti terzi in quelli superiori a 50.000 abitanti. In alcuni casi il Regolamento prevede la possibilità di avvalersi di tutte le forme previste dalla legge e demanda ad altri atti la scelta del sistema di riscossione, ai sensi dei commi 9, 13 e 15 dell'art. 49 del D.Lgs 22/97. La diversa scelta del soggetto gestore influenza anche le modalità di riscossione e di versamento:

- diretto alla tesoreria comunale;
- nei conti correnti intestati al Comune o al soggetto gestore;
- disposizioni, giroconti, bonifici, accreditamenti e modalità similari;
- assegno bancario;
- carte di credito;
- home banking.

Maggiore uniformità, anche per effetto delle conoscenze mutate dall'applicazione della TaRSU, si ha nella definizione dei soggetti passivi, delle denunce (inizio, variazione, cessazione), delle superfici utili.

4.4.2 *I regimi agevolati*

4.4.2.1 *Le riduzioni tariffarie*

I regimi agevolati costituiscono un forte elemento di novità strettamente legato alla Tariffa rifiuti. Anche se forme di riduzione erano previste già in regime TaRSU, la natura binomia della

Tariffa consente di calibrare meglio le riduzioni intervenendo sulla parte variabile (legata alla quantità di rifiuti prodotta) o, più raramente, sulla parte fissa, legata ai costi di struttura degli enti gestori, come nel caso di punti di raccolta eccessivamente distanti dalle abitazioni degli utenti. Dal punto di vista della classificazione, le riduzioni possono essere di natura oggettiva o soggettiva.

Tra le riduzioni accordate sulla base di criteri oggettivi (tabella 4.14) rientrano:

- le superfici delle aree scoperte delle utenze non domestiche;
- l'uso saltuario per attività stagionali e/o occasionali (in genere inferiore a 183 giorni/anno che, nel caso delle utenze domestiche e non domestiche, porta a riduzioni della parte variabile, tra 25-50%);
- le abitazioni rurali (con una riduzione tra 30-70%);
- i locali in cui si producono, oltre ai rifiuti urbani, anche rifiuti speciali pericolosi;
- i produttori di rifiuti speciali dichiarati assimilati (art. 21, comma 2, D.Lgs 22/97) che dimostrino di averli avviati a recupero mediante attestazione del soggetto che effettua l'attività di recupero.

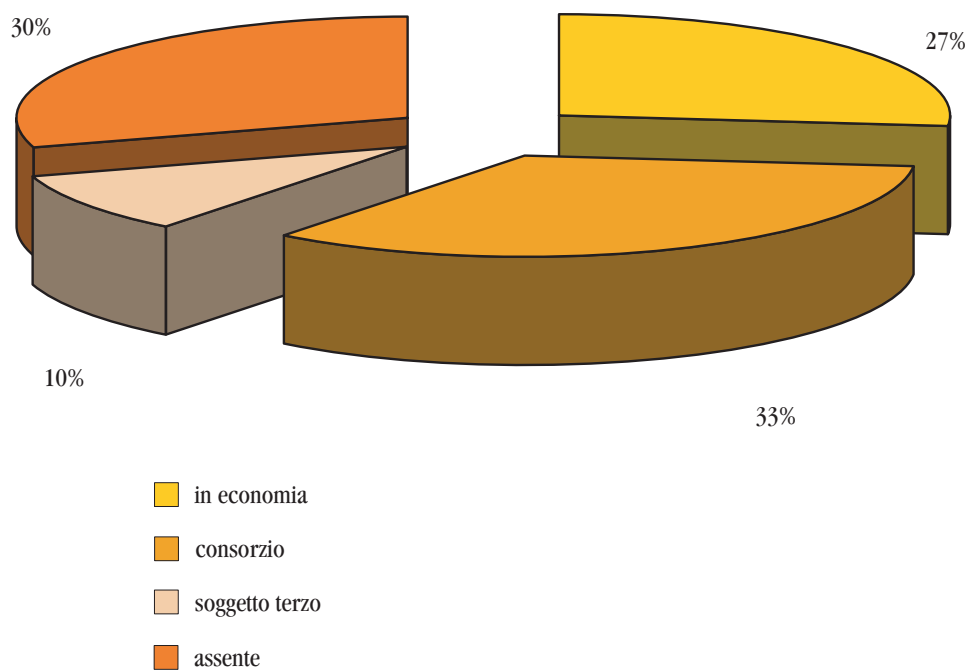
In questo ultimo caso, quando non sia possibile definire le superfici in cui si producono rifiuti speciali non pericolosi, non assimilati agli urbani, si possono utilizzare coefficienti presuntivi che costituiscono di fatto suddivisioni delle categorie delle utenze non domestiche e portano ad una riduzione percentuale della superficie utile per produrre rifiuti urbani. Tra le realtà esaminate si riscontrano, per le attività più comuni, ridotti margini di variabilità, con alcune significative eccezioni che rispecchiano specificità locali (pescherie, caseifici, aziende vinicole) o la volontà di sostenere e promuovere le raccolte differenziate (friggitorie, pizzerie, rosticcerie, ristorazione). La tabella 4.15 riporta alcuni esempi di stima forfettaria della percentuale di superficie considerata idonea a produrre rifiuti urbani in caso di coproduzione di rifiuti urbani e rifiuti speciali.

Espressamente dedicata alle utenze non domestiche è la riduzione prevista nel caso di rifiuti assimilati avviati a recupero presso soggetti autorizzati (art. 49, comma 14 del D.Lgs 22/97; art. 7, comma 2, del DPR 158/99).

Tra le riduzioni concesse dagli enti locali sulla base di criteri soggettivi (tabella 4.14), nell'esercizio dell'autonomia regolamentare, rientrano quelle previste per:

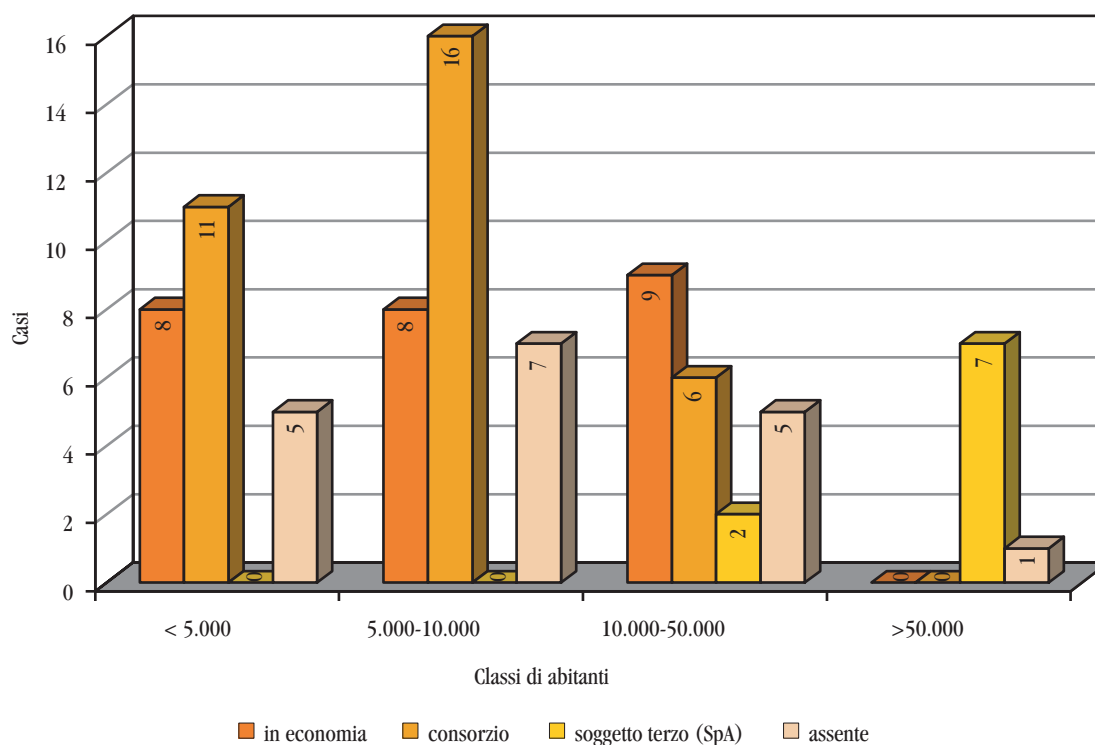
- soggetti in condizioni di grave disagio economico; anziani con più di 60 o 65 anni e reddito minimo; famiglie in cui almeno un componente sia assistito dal Comune in modo permanente;

Figura 4.28 - - Suddivisione dei Comuni campione in funzione del soggetto gestore



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

Figura 4.29 - Distribuzione dei Comuni campione per fasce demografiche e in funzione del soggetto gestore



Fonte: Comuni
Elaborazioni: APAT- ONR

Tabella 4.14 - Casistica delle riduzioni tariffarie applicate nel campione dei regolamenti trasmessi all'ONR/APAT, 2003

Criteri oggettivi	Locali uso saltuario	46
	Abitazioni rurali	3
	Smaltimento rifiuti speciali pericolosi	12
	Non indicato	23
Criteri soggettivi	Utenze indigenti	9
	Utenze non residenti	39
	Altro	10
	Non indicato	23

Fonte: Comuni

Elaborazione: APAT-ONR

- non residenti, ad esempio gli iscritti all'Anagrafe Italiani Residenti all'Estero possono beneficiare di riduzioni del 50% della parte variabile;

- associazioni che svolgono attività di rilevanza sociale, ad esempio verso alcoolisti e tossicodipendenti (50%).

Nei casi indicati, dal momento che le agevolazioni basate su criteri soggettivi alterano i criteri di ripartizione dei costi del servizio e non possono essere fatte pagare agli altri utenti, l'ente locale

interviene direttamente accollandosi il relativo debito verso il soggetto gestore.

La possibilità di deliberare coefficienti di riduzione per le utenze non stabilmente presenti o attive sul territorio è prevista dall'art. 7, comma 3, DPR 158/99. Per gli utenti non residenti (secondo case), in mancanza di dati sulla consistenza del nucleo familiare, si procede ad una assegnazione presuntiva del numero dei componenti sulla base della dimensione media del nucleo familiare o in funzione della superficie dei locali.

Tabella 4.15 – Compresenza di rifiuti urbani e rifiuti assimilati agli urbani: riduzione percentuale delle superfici assoggettate a Tariffa

Tipologie di utenze non domestiche	Forlì %	Nardò %	Parma %	Reggio Emilia %
auto riparatori, gommisti,	70	70	55	55
autoservizi, autolavaggi, auto rimessaggi,				
officina autotrasportatori	90			
caseifici e cantine vinicole			50	30
distributori di carburante	70		esclusione di alcune aree	55
elettrauto	70	70	65	65
falegnamerie	70	65	55	55
gabinetti dentistici, radiologici e laboratori odontotecnici	90		65	65
laboratori di analisi	85		65	65
laboratori fotografici, eliografie	75	90	75	75
lavanderie a secco, tintorie non industriali	80		75	75
macellerie		80		
marmisti e vetrerie	70	90	75	75
materie plastiche e vetroresina	70			
metalmeccaniche, officine di carpenteria metallica	65	65	55	55
pescherie		60		
produzione allestimenti pubblicitari, insegne luminose			75	75
rosticcerie, friggitorie, pizzerie e ristorazione	90			
studi medici, estetica		90		
tipografie, stamperie, incisioni	7	90	75	75
verniciatura, galvanotecnici, fonderie, ceramiche, smalterie	50	65	55	55

Fonte: Comuni

Elaborazione: APAT-ONR

4.4.2.2 Le agevolazioni

Un caso a parte è costituito dalle agevolazioni, forme di riduzioni finalizzate a promuovere la collaborazione attiva degli utenti e a stimolare comportamenti virtuosi, quali la riduzione della produzione dei rifiuti o il loro recupero. Le agevolazioni possono essere implicite o esplicite.

Esempi di agevolazioni implicite, tra quelle riportate nella tabella 4.16, che possono assumere la forma di un bonus a consuntivo sulla quota variabile, sono le riduzioni:

- per il compostaggio domestico (tra 20-40%)
- per la raccolta differenziata (fino al 60%).

In alcuni casi, presupponendo che venga effettuata la raccolta differenziata, si applicano riduzioni agli agricoltori (50-70 % della parte variabile) in particolare in presenza di concimaie attive. Nel caso delle utenze non domestiche la riduzione può arrivare anche all'80% della parte variabile a fronte della produzione di un'ideonea documentazione e per una quantità minima. Tra le riduzioni esplicite rientrano i premi a consuntivo da portare in detrazione e premi per risultati collettivi. Ad esempio, il minor costo di conferimento in discarica dovuto alla raccolta differenziata, esplicitato nel Piano Finanziario, può portare alla diminuzione delle tariffe nell'esercizio successivo.

Non legate a forme di recupero o riduzione dei rifiuti sono le agevolazioni previste per le utenze domestiche, all'art. 49, comma 10, del D.Lgs 22/1997, che possono essere ottenute ripartendo i costi tra le utenze domestiche e le non domestiche in misura percentuale favorevole alle utenze domestiche.

4.4.2.3 Le esclusioni

Forme di riduzioni totali sono le esclusioni che, a loro volta, possono essere classificate come oggettive o soggettive. Le esclusioni oggettive sono legate: alla natura giuridica (ad esempio asili nido, scuole materne, ONLUS), al tipo di attività come nel caso di locali inadatti a produrre rifiuti urbani o assimilati agli urbani. Ad esempio nel caso di locali ad uso non domestico in cui si svolgono lavorazioni che producono esclusivamente rifiuti speciali al cui

Tabella 4.16 - Casistica delle agevolazioni tariffarie applicate nel campione dei regolamenti trasmessi all'ONR/APAT, 2003

	Utenze domestiche	Utenze non domestiche
Compost domestico	36	0
Raccolta differenziata	22	22
Recupero	20	21
Smaltimento rifiuti speciali	0	20
Indicazione assente	34	34
altro	4	4

Fonte: Comuni
Elaborazione: APAT-ONR

smaltimento provvede direttamente l'imprenditore.

Le riduzioni soggettive dipendono invece da valutazioni della posizione personale e sociale. Ad esempio, nel caso del Comune di Roma, riguardano: persone anziane (oltre 60 anni), disoccupati iscritti al collocamento (da almeno due anni), cassaintegrati o lavoratori in mobilità da oltre sei mesi, lavoratori che hanno perso le indennità di cassa integrazione o mobilità nell'anno precedente, persone con invalidità non inferiore al 75%, persone affette da gravi malattie che causano gravi disagi nel lavoro o nella vita sociale, persone assistite dai servizi sociali comunali da associazioni "no profit", gli indigenti. L'esenzione è concessa se, oltre ad avere almeno un componente con le caratteristiche soggettive previste, l'intero nucleo familiare soddisfa due ulteriori condizioni:

- possiede redditi minimi, definiti di anno in anno;
- non possiede alcuna proprietà immobiliare di valore superiore a 25.000 euro.

4.4.3 Tariffa e qualità del servizio

Il passaggio da Tassa a Tariffa porta anche a prendere in considerazione la correlazione tra Tariffa e livello di servizi, definito nel disciplinare tra il Comune e il soggetto gestore, o nel Contratto di Servizio.

Alcune circostanze possono ridurre temporaneamente o strutturalmente il livello di servizio erogato a tutti i cittadini, come nel caso di scioperi che si prolunghino tanto da costringere l'utente a smaltire i rifiuti a proprie spese, situazione riconosciuta dall'autorità sanitaria, o limitatamente ad alcune categorie di utenti (case sparse o eccessiva lontananza dai punti di raccolta). Nel caso in cui l'interruzione del servizio superi una durata prefissata, (ad esempio 30 giorni) la parte variabile (TV) è ridotta proporzionalmente al periodo di interruzione. Nel caso invece di lontananza dei punti di raccolta è la parte fissa (TF) che viene ridotta proporzionalmente in funzione della distanza dai cassonetti.

La tabella 4.17 costituisce un esempio di riduzioni in funzione della distanza dei cassonetti nel caso di utenze in area urbana o in area esterna al perimetro del servizio.

In altri casi il Regolamento prevede riduzioni (in genere del 50% della quota fissa) come, ad esempio:

- utenze esterne al perimetro del servizio,
- case sparse,
- esercizi commerciali posti in vie chiuse al traffico per lavori pubblici.

Tabella 4.17 – Riduzioni collegate alla qualità del servizio: distanza dei cassonetti

Distanza dei cassonetti maggiore di	Riduzione per l'area urbana e periferie urbanizzata	Territorio forese, nuclei abitativi significativi	Esterno all'area di espletamento del servizio
300-500 m	60%		
500-1000 m	70%	60%	60%
1000-1500 m		70%	70%
> 1000 m	80%		
>1500 m		80%	80%

Fonte: Comuni
Elaborazione: APAT-ONR

4.4.4 Sanzioni

Una sezione che si discosta significativamente dal modello proposto dall'APAT è quello delle penalità. Lo schema di Regolamento tipo prevede maggiorazioni per:

- omessa dichiarazione o dichiarazione pervenuta oltre i termini stabiliti, in genere comporta una maggiorazione compresa tra il 25% e il 50% (Comune di Rive d'Arcano, UD);
- omessa comunicazione di variazione di elementi che determinano la composizione della Tariffa, in genere comporta una maggiorazione compresa tra il 10% e il 50% (Comune di Rive d'Arcano, in Provincia di Udine).

Queste casistiche sono presenti nella quasi totalità dei Regolamenti dove alle maggiorazioni si aggiungono gli interessi (pari al tasso legale aumentato di 2, 3 o 4 punti) a titolo di risarcimento del danno finanziario e per le spese di accertamento. In alcuni casi sono previste anche sanzioni amministrative per violazione del Regolamento.

Non mancano accenni agli ostacoli che possono essere frapposti alle attività di accertamento. In caso di mancata collaborazione dell'utenza o di altro impedimento alla rilevazione diretta si può fare ricorso alle presunzioni semplici a norma dell'art. 2729 del C.C.

Un altro aspetto regolamentato nella quasi totalità dei casi è quello del ritardato pagamento. La tabella 4.18 costituisce una esemplificazione delle relative casistiche.

4.5 INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE SPERIMENTALE DELLA TARIFFA

4.5.1 Il questionario dell'APAT

Le esperienze acquisite in molti contesti territoriali, nell'ambito dell'introduzione della Tariffa rifiuti, costituiscono un punto di riferimento di grande importanza per tutte quelle realtà che nel prossimo futuro, si troveranno ad affrontare il passaggio dalla Tassa alla Tariffa rifiuti.

Le esperienze in corso possono fornire utili spunti al legislatore e agli organi preposti per eventuali aggiornamenti, specifiche ed integrazioni all'attuale corpo normativo che regola il sistema tariffario, tutto ciò conformemente a quanto previsto dall'articolo 12 del DPR 158/99.

In questa ottica, l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT) ha inteso raccogliere le informazioni sufficienti a descrivere "tecnicamente" l'applicazione del sistema tariffario attraverso un questionario che è stato inviato alle principali aziende e consorzi che gestiscono i servizi di igiene urbana applicando la Tariffa rifiuti.

La scelta del questionario come strumento di indagine conoscitiva è stata dettata dalla necessità di fornire un modello semplice e rapido da compilare ma che potesse permettere di raccogliere sufficienti informazioni, rendendole il più possibile uniformi. Oltre a domande con risposte guidate, sono state inserite caselle a testo libero al fine di ottenere maggiori informazioni in merito alle motivazioni del passaggio al sistema tariffario e in relazione ad eventuali proposte di modifica dell'attuale modello.

Il questionario è composto da schede ognuna delle quali contiene richieste di informazioni in merito ad un tema di indagine specifico e in particolare:

- una scheda anagrafica del Comune/Consorzio nella quale si richiede di indicare l'anno di entrata a Tariffa e le motivazioni che hanno portato ad introdurre il sistema tariffario prima del termine previsto dalla legge (scheda A);
- una scheda nella quale si chiedono informazioni in merito al Piano finanziario (scheda B);
- una scheda nella quale si chiedono informazioni relative al Regolamento Comunale (scheda C);
- una scheda sulla modalità di gestione del servizio (scheda D);
- una scheda nella quale si chiedono informazioni in merito alla modalità di applicazione

Tabella 4.18 – Modalità di gestione del ritardato pagamento

Violazioni, sanzioni, penali (importi in €)	Cesena (2001)	Città San Donà del Piave (2001)	Forlì (1999)	Nardò (2003)	Parma (2001)	Piacenza (1999)	Consorzio Intercomunale Priula (2002)
Omessa, infedele o tardiva dichiarazione originaria	maggiorazione del 25% a titolo di penale per il danno finanziario e le spese di accertamento	maggiorazione del 200% ridotta al 75% se pagati prima del termine per il contenzioso	maggiorazione del 25% per le spese di accertamento; ridotta del 50% per dichiarazione tardiva prima che sia accertata la violazione	evasione totale: maggiorazione del 30%, ridotta al 20% nel caso di evasione parziale; interessi legali, costi legali, di accertamento, gestionali, amministrativi	omessa denuncia: € 100 (a titolo di rimborso spese di accertamento); ritardata o infedele denuncia: € 35		Sanzioni di: tardiva dichiarazione € 25-150; omessa € 100-500; infedele € 50-300
Omessa, infedele o tardiva dichiarazione di variazione o degli elementi determinati la Tariffa	maggiorazione del 25% sulla differenza per il danno finanziario e le spese di accertamento	sanzione pari a € 15-150	maggiorazione del 25% a titolo di penale per le spese di accertamento, ridotta del 50% se prima dell' accertamento				Sanzione pari a € 50-300
Ostacoli nella misurazione dei locali	accertamento in base a presunzioni semplici artt. 2727 e 2729 CC	sanzione pari a € 250	accertamento in base a presunzioni semplici artt. 2729 CC	accertamento in base a presunzioni semplici artt. 2729 CC	accertamento in base a presunzioni semplici artt. 2729 CC; € 25 per verifica con esito sfavorevole per l'utente		accertamento in base a presunzioni semplici artt. 2727, 2728 e 2729 CC
Ritardato, insufficiente, mancato pagamento	interessi di mora calcolati al tasso ufficiale di sconto maggiorato di 2 punti percentuali per ogni giorno di ritardato pagamento	se la Tariffa non è riscossa con ruolo: maggiorazione del 30% dell'importo; ridotta al 5% se pagata entro 30 giorni ; al 10% se pagata entro un anno	oltre il decimo giorno indennità mora fissa del 4% dell'importo della bolletta; interessi pari al tasso ufficiale di sconto maggiorato di 5 punti percentuali	maggiorazione del 10% oltre agli interessi legali ed eventuali costi legali, gestionali, amministrativi	indennità di mora pari al tasso legale maggiorato di 3 punti percentuali su base annua per ogni giorno di ritardato pagamento; franchigia di 10 giorni per utenti che hanno pagato con regolarità	maggiorazione del 20% riducibile al 10% se pagata entro 30 giorni	per le UD interesse di mora pari al tasso legale maggiorato di 3 punti percent.li; per le UND D.lgs 231/2002 interessi di mora al tasso BCE maggiorato di 7 punti percent.li
Violazione del Regolamento		sanzioni amministrative € 50-250 TU 383/1934 art. 106 L. 689/1981		dichiarazioni mendaci: sanzioni penali e amministrative fino a € 500 art. 106 del RD 383/1934	sanzioni amministrative € 50-250 RD 383/1934 art. 106 modificato dalla L. 689/1981		sanzioni art. 7-bis del D.lgs 267/2000 secondo le disposizioni degli artt. 11 e 12 L. 689/81

Fonte: Comuni
Elaborazione: APAT-ONR

della Tariffa (scheda E);

- una scheda relativa ai valori scelti per i principali parametri (Parte Fissa, Parte Variabile, Utenze Non Domestiche) (scheda F);
- una scheda relativa allo svolgimento delle principali attività, con la richiesta di formulare proposte per una migliore gestione del sistema tariffario e per agevolare i Comuni nel passaggio Tassa/Tariffa (scheda G).

Il questionario è stato inviato ai soggetti gestori riportati nella tabella 4.19; per la trasmissione e la ricezione delle risposte, è stato utilizzata la posta elettronica e la maggior parte dei soggetti contattati ha risposto nell'arco di 40-50 giorni; si tratta di un risultato molto soddisfacente dato in considerazione del fatto che la somministrazione del questionario, integrato dalla scheda esplicativa allegata, è avvenuta a cavallo del periodo estivo.

Con i 152 Comuni a Tariffa, in un arco di tempo che va dal 1999 al 2003, il campione si può considerare rappresentativo delle realtà che si sono avvalse della possibilità di un avvio sperimentale della Tariffa. Il campione copre l'area tradizionalmente recettiva alle innovazioni tariffarie (Veneto, Emilia Romagna) con testimonianze significative in Lombardia, Friuli e centro Italia (Marche, Toscana, Lazio).

4.5.2 I risultati dell'indagine

Nelle pagine che seguono sono riportate le singole schede utilizzate per il questionario e sono illustrati e commentati i risultati ottenuti.

Scheda A – Dati anagrafici dei soggetti contattati

Nella tabella 4.19 sono riportate le aziende/consorzi/comuni che hanno risposto al questionario e le informazioni fornite.

La scheda prevedeva anche la possibilità di indicare, in testo libero, le ragioni che hanno spin-

to le amministrazioni a passare a Tariffa. Per questa domanda, al fine di far emergere e valutare la "ricchezza" dello schema motivazionale, non è stata fornita una rosa di risposte opzioni tra cui scegliere. Le risposte ottenute sono state, nella maggior parte dei casi, piuttosto sintetiche. La motivazione più citata è stata la necessità di assicurare "l'adeguamento alla normativa", locuzione riportata nel 40% delle schede, seguita da considerazioni in merito all'organizzazione del servizio - affidamento delle attività a soggetti terzi, gestione unitaria del servizio - nel 33% dei casi. La sinteticità delle risposte (in numero e descrizione) e l'ampio spettro di locuzioni utilizzate per descrivere le motivazioni, non consentono un'analisi puntuale. È però possibile raggruppare le motivazioni globalmente riportate nei questionari in tre macro classi: ambientali, economico-organizzative e normative. Come è possibile vedere nella tabella 4.20, la maggior parte delle motivazioni (70% dei casi) che hanno spinto le amministrazioni al passaggio a Tariffa sono riconducibili ad aspetti economico-organizzativi. All'interno di questa classe, hanno uguale peso la presenza del periodo transitorio per la sperimentazione, della copertura dei costi (bilancio comunale, riduzione dei trasferimenti, patto di stabilità, Piano Finanziario), la possibilità di delegare all'esterno la gestione (resa più complessa dalla riorganizzazione dei sistemi di gestione con una maggiore diffusione del sistema porta a porta per le raccolte differenziate) a soggetti specializzati, la maggiore equità del prelievo (alcuni Comuni chiedono di svincolarsi del tutto dalla superficie, almeno nel caso delle utenze domestiche). La tipologia di risposte è probabilmente influenzata dal fatto che il questionario è stato compilato soprattutto da soggetti con competenze economico-organizzative. Anche se si segue questa chiave di lettura appare evidente che non vi è ancora sufficiente con-

Scheda A – Dati anagrafici dei soggetti contattati

Il Passaggio da Tassa a Tariffa - Questionario informativo		
Comune/Consorzio/Azienda di Gestione	Data entrata a tariffa	
In caso di gestione consortile o tramite azienda indicare i comuni		anno
		2000
		2001
		2002
		2003
		2004
Motivazioni che hanno portato ad introdurre il sistema tariffario ↓		

Tabella 4.19 – Numero dei Comuni che applicano la Tariffa in via sperimentale e consorzi/aziende di riferimento, 1999-2003

Consorzio/Azienda/Comuni	Provincia	Numero dei Comuni che hanno operato la transizione TaRSU/Tariffa					Totale
		1999	2000	2001	2002	2003	
AMA SpA - Roma	RM	-	-	-	-	1	1
VESTA - Venezia	VE	2	-	-	1	1	4
Consorzio Azienda Intercomunale TV3 - Treviso		-	25	-	-	-	25
Hera – Forlì, Cesena, Ravenna	FC	-	1		2	-	3
	RA	-	-	9	-	3	12
Consorzio Bacino di PD1 / Se.T.A. S.p.A. - Padova	PD	-	1	1	6	6	14
Publiambiente – Firenze	FI	-	-	-	12	1	13
	PT	-	-	-	1	4	5
Consorzio Intercomunale Priula							
Autorità di Bacino TV2 - Treviso	TV	-	-	14	4	4	22
CISI SpA Verona	VR	-	5	-	3	-	8
SER.T.A. SpA. Venezia	VE	-	2	-	-	1	3
Azienda Consorzio Mirese SpA Venezia	VE	-	7	2	1	1	11
IRIS Isontina Reti Integrate e Servizi spa - Gorizia	GO	-	-	-	1	1	2
AIMAG SpA – Modena	MO	-	-	-	6	1	7
ASPES Multiservizi – Pesaro e Urbino	PU	-	7	-	1	1	9
Consorzio dei Comuni dei Navigli – Milano, Pavia	MI	-	8	-	2	-	10
	PV	-	1	2	-	-	3
Totale		2	57	28	40	25	152

Fonte: Comuni/Consorzi/Aziende
Elaborazione: APAT

sapevolezza in merito alle implicazioni di carattere ambientale cui la Tariffa è correlata.

Tabella 4.20 – Motivazioni per il passaggio a Tariffa

Tipologie di motivazioni	Descrizione	Percentuale
Ambientali	Legame con la numerosità del nucleo familiare	12
	Legame con la produzione dei rifiuti	
	Responsabilizzazione dei cittadini	
	Sconti per la raccolta differenziata	
Economico-organizzative	Presenza di un transitorio per la sperimentazione	70
	Predisposizione del Piano Finanziario	
	Sistema di raccolta porta a porta	
	Riduzione di trasferimenti dallo Stato ai Comuni	
	Effetti sul bilancio comunale	
	Copertura dei costi del servizio rifiuti	
	Adeguamento alla normativa sulla contabilità pubblica (patto di stabilità)	
	Maggiore equità nella ripartizione dei costi del servizio	
	Possibilità di ricorrere a soggetti esterni per la gestione del servizio	
Normative	Liberazione di risorse economiche in termini di costi e di impiego di personale	18
	Adempimento legislativo	

Fonte: Comuni/consorzi/aziende
Elaborazione: APAT

Scheda B - Il Piano Finanziario

Il Piano Finanziario, definito all'art. 8 del DPR 158/99, costituisce uno degli elementi più innovativi della Tariffa e, contemporaneamente, la base su cui l'ente locale determina l'ammontare annuo della Tariffa.

Generalmente la scrittura del Piano Finanziario costituisce un primo elemento di difficoltà sia per le piccole realtà che operano in economia, sia per quelle che si avvalgono di soggetti gestori, aziende o consorzi.

In quest'ultimo caso, per il primo anno, l'azienda dispone della maggior parte dei dati, esclusi i Costi Amministrativi di Riscossione e di Accertamento (CARC). Assieme all'ente locale concorda le politiche di crescita del servizio e delle raccolte differenziate. A sua volta, l'ente locale stabilisce l'entità del recupero di efficienza che ritiene di poter chiedere al gestore, determinando così il carico tariffario. Tutto ciò implica la necessità di passare da una logica basata sul contratto di servizio ad una logica di piano; il contratto di servizio rimane per gestire

i livelli di servizio e le attività al di fuori della Tariffa.

Nella tabella 4.21 sono raccolte le informazioni elaborate in base ai questionari inviati ed alle risposte ottenute.

Dall'analisi dei dati pervenuti si evince che viene generalmente rispettato l'obbligo di predisporre il Piano (79%) e nel caso sia predisposto, nella quasi totalità dei casi viene assolto l'obbligo di inviarlo all'ONR (89%). Inoltre, laddove la gestione è affidata ad aziende o a forme consortili, come nel campione oggetto del questionario, le risorse necessarie in termini di personale sono già disponibili e le difficoltà generalmente minori. Nel 95% dei casi vengono utilizzate risorse interne e solo in poche realtà, sono necessarie consulenze tecniche esterne.

Altro elemento rilevante che emerge dall'analisi dei questionari è la difficoltà, riscontrata in una buona percentuale dei casi, ad utilizzare il modello di Piano Finanziario predisposto da APAT/ONR (32%), difficoltà correlata non tanto

Scheda B - Il Piano Finanziario


Piano Finanziario	Primo anno di compilazione		
		SI	NO
E' prodotto tutti gli anni?			
E' sviluppato con risorse interne?			
E' inviato all'ONR come previsto dall'art 49 comma 4bis del D.Lgs 22/97 e dall'art 9 comma 1 del DPR 158/1999?			
Per la stesura del PF è utilizzato il modello tipo predisposto da APAT/ONR			
Il modello proposto da APAT/ONR è troppo complesso?			
Per la compilazione è necessaria una consulenza/struttura esterna?			
Si trova difficoltà nel reperire le informazioni necessarie?			
I tempi per la compilazione sono troppo stretti?			
Sono richiesti dati troppo dettagliati?			
E' difficile la pianificazione triennale?			
Altro: 			

Tabella 4.21 – Predisposizione del Piano Finanziario

Il Piano Finanziario	SI (%)	NO (%)
È prodotto tutti gli anni?	79	21
È sviluppato con risorse interne?	95	5
È inviato all'ONR (percentuale sul 79%)	89	11
È utilizzato il modello APAT/ONR?	32	68
Il modello APAT/ONR è troppo complesso?	79	21
Per la predisposizione è necessaria una consulenza esterna?	32	68
Si trova difficoltà nel reperire le informazioni necessarie?	53	47
Sono richiesti dati troppo dettagliati?	58	42
È difficile la pianificazione triennale?	63	37

Fonte: Comuni/Consorzi/Aziende
Elaborazione: APAT

al reperimento delle informazioni, che sono in genere disponibili, quanto alla complessità dello schema tipo (79%), al livello di dettaglio delle informazioni richieste, considerato eccessivo (58%) e alla difficoltà ad impostare una pianificazione triennale (63%) dei costi e delle attività connesse.

Anche in questa scheda è stato riservato uno spazio di testo libero per l'inserimento di considerazioni ed eventuali osservazioni, spazio che è stato utilizzato nel 26% dei casi. Le osservazioni riguardano:

- la necessità di semplificare il modello tipo proposto da APAT/ONR;
- la difficoltà nel riportare, nella forma prevista dal modello, i dati provenienti dai sistemi di controllo (costruiti sulla base del DPR 158/99) o dal budget di previsione dei costi;
- la difficoltà ad utilizzare il modello predisposto nel caso di aziende consortili, in relazione alla suddivisione dei costi per i singoli Comuni aderenti;
- lo slittamento dei tempi di approvazione per problemi riconducibili all'ente locale.

rimento e che prevede: norme generali, modalità di applicazione e di riscossione, contenzioso, norme transitorie, allegati.

A differenza dello schema tipo del Piano Finanziario, considerato troppo articolato per piccole realtà, lo schema tipo di Regolamento predisposto dall'APAT, costituisce il modello di riferimento nella quasi totalità dei casi, richiedendo integrazioni solo per le grandi realtà che ospitano attività economiche diversificate, per i Comuni con forti presenze di nuclei familiari rurali e/o non residenti. In queste circostanze le integrazioni richieste vengono mutate dell'esperienza acquisita nell'ambito TARSU.

Nella tabella 4.22 è rappresentato il quadro estrapolato dal questionario; come è possibile osservare, la predisposizione del Regolamento non presenta particolari difficoltà e non richiede risorse specialistiche aggiuntive (93%) e nella quasi totalità dei casi (87%), è completato dal Regolamento di assimilazione.

Scheda C - Il Regolamento comunale

Il Regolamento Tariffario costituisce lo strumento normativo che dà fondamento giuridico alla determinazione e applicazione della Tariffa. Anche in questo caso l'APAT ha predisposto uno schema di Regolamento tipo che può essere utilizzato come modello di rife-

Scheda C – Il Regolamento comunale

Regolamento (ex art. 21, D.Lgs 22/97)		SI	NO
	Richiede una consulenza esterna?		
	E' di difficile scrittura?		
	E' completato dal Regolamento di assimilazione?		

Tabella 4.22 – Il passaggio a Tariffa: il Regolamento.

Il Regolamento	SI (%)	NO (%)
Richiede una consulenza esterna?	7	93
È di difficile scrittura?	7	93
È completato dal Regolamento di assimilazione?	87	13

Fonte: Comuni/Consorzi/Aziende
 Elaborazione: APAT

Modalità di Gestione del Servizio		SI		NO	
Nel caso di gestione tramite Consorzio, le modalità di gestione dei rifiuti sono identiche per tutti i comuni interessati?					
In caso di risposta negativa, si prevede con il tempo di uniformare le modalità di gestione del servizio?					
		Cassonetto stradale		Porta a porta	
RU Indifferenziato					
		Cassonetto stradale		Porta a porta	
RU Differenziato (*)				Isola Ecologica	
il passaggio da Tassa a Tariffa ha comportato modifiche al sistema di gestione dei RU					
		Cassonetto stradale		Porta a porta	
RU Indifferenziato					
		Cassonetto stradale		Porta a porta	
RU Differenziato (*)				Isola Ecologica	

(*) Nota: Indicare le differenti frazioni per gruppi omogenei - es. carta, plastica (porta a porta) - vetro (cassonetto) - Ingombranti (isola ecologica) - ecc.

(*) Nota: Indicare le differenti frazioni per gruppi omogenei - es. carta, plastica (porta a porta) - vetro (cassonetto) - Ingombranti (isola ecologica) - ecc.

Scheda D - Modalità di gestione del servizio

Considerando le modalità di gestione del servizio, appare evidente dai dati riportati dai nei questionari, che il sistema tariffario agisce già prima dell'introduzione della Tariffa, incentivando le aziende e i consorzi a modificare le precedenti forme di gestione dei rifiuti. In alcuni casi, infatti, si è osservato che l'introduzione del sistema tariffario, ha spinto questi soggetti a prevedere modifiche al sistema di gestione, sia nel senso di uniformare il servizio, sia nel senso di migliorarne l'efficienza. Nel caso di gestione tramite consorzio, le modalità di offerta del servizio risultano, nel 42% dei casi, identiche in tutti i Comuni aderenti. Nel restante 58%, si prevede generalmente di uniformare con il tempo il servizio (71%), mentre solo nel 29% dei casi si si intende mantenere differenze a livello locale. La gestione dei rifiuti urbani indifferenziati vede in genere l'utilizzo congiunto dei sistemi basati sui cassonetti e sul porta a porta, con una lieve prevalenza del porta a porta (55%), servizio in genere limitato, nelle grandi realtà, al solo centro storico. In molte situazioni monitorate nell'indagine, il passaggio a Tariffa non ha dato luogo a modifiche significative nel sistema di gestione dei rifiuti, in genere perché si tratta di realtà in cui il sistema è già molto avanzato e la Tariffa è stata applicata dopo una riorganizzazione del modello gestionale, ad esempio attraverso una maggiore diffusione della raccolta domiciliare. Nei casi in cui l'introduzione della Tariffa ha portato a modifiche nel sistema di gestione, per una metà risultano attuate (per lo più con la scomparsa dei cassonetti a favore del porta a porta) per l'altra metà ci

si sta attrezzando per attuarle. In ogni caso, si riconosce alla Tariffa il merito di aver aumentato le raccolte differenziate e/o gli incentivi a farlo. L'analisi dei sistemi di raccolta differenziata risulta difficile per l'eterogeneità delle voci riportate. I cassonetti vengono utilizzati in media nel 45% dei casi di raccolta differenziata, il porta a porta per il 40% e le isole ecologiche per il 79%.

Scheda E –Modalità di applicazione della Tariffa

Un aspetto di fondamentale importanza è costituito dall'utilizzo del metodo normalizzato (MN) così come definito dal DPR 158/99. Dall'analisi dei questionari si osserva come molte realtà abbiano approfittato della possibilità di avvalersi di un periodo sperimentale per utilizzare il metodo normalizzato in modo flessibile, riconoscendone il ruolo di normativa di riferimento e la natura positiva mediante l'introduzione di regole che hanno superato la prova sul campo, garantendo criteri di applicabilità alla gestione. Nelle risposte si rileva una contraddizione tra quanti affermano di aver utilizzato il metodo normalizzato (93% dei casi) e quanti affermano di aver operato aumenti relativamente alla parte fissa della Tariffa (di TF) o alla parte variabile (TV) (rispettivamente 27% e 18% dei casi) o l'esclusione di alcune voci (42%) spiegabile con il fatto che le modifiche hanno interessato il periodo transitorio (tabella 4.23). Nella quasi totalità delle realtà indagate dal questionario si osserva che l'applicazione del metodo normalizzato, così come previsto dal DPR 158/99, presenta difficoltà per quanto riguarda l'applicazione degli indici presuntivi (con esclusione di quelle realtà che hanno applicato la verifica puntuale o

indici presuntivi rilevati a livello locale), oltre ad alcune perplessità in merito alla ripartizione dei costi tra parte fissa e parte variabile della Tariffa. Alcune aziende hanno manifestato significative difficoltà nell'applicare, per diversi anni di seguito, la formula di progressione della Tariffa che, invece, trova semplice ed immediata applicazione se i sistemi di gestione rimangono sostanzialmente stabili nel tempo e non sono esposti a forti elementi di novità, in particolare nel caso in cui il gestore del servizio e il gestore della Tariffa coincidono. Si tratta però di una situazione ideale, abbastanza lontana da molte realtà italiane, poiché anche in questa circostanza è possibile che si verifichino eventi che possono portare fuori controllo la dinamica dei costi: nuove urbanizzazioni per grandi aree metropolitane, differenti cicli di spazzamento, chiusura della discarica, situazioni di emergenza. Anche la scheda di applicazione del metodo normalizzato è stata integrata dalla possibilità di aggiungere osservazioni e considerazioni. Sono emerse considerazioni di grande interesse sia sui vantaggi del metodo, sia sulle principali criticità. Tra queste, quella rilevata nella metà dei questionari riguarda la necessità di una maggiore flessibilità nello spostamento degli oneri per la copertura del servizio dal vecchio sistema TaRSU al nuovo sistema. Un secondo elemento di criticità è stato rilevato nell'importanza ancora eccessiva attribuita alla superficie nella determinazione della Tariffa. Altro elemento di interesse è la rilevazione dell'importanza di un'azione di natura comunicativa: tra le aziende e i Comuni, come pure tra le aziende e le utenze domestiche e non domestiche. Sono necessarie maggiori informazioni

Scheda E –Modalità di applicazione della Tariffa

Modalità di applicazione della Tariffa		SI	NO
E' stato applicato il metodo normalizzato previsto dal DPR 158/99?			
Sono stati applicati indici presuntivi individuati a livello locale?			
E' applicato un metodo puntuale per la determinazione dei RU prodotti da ciascuna utenza?			
E' stata aumentata la parte fissa della Tariffa?			
E' stata aumentata la parte variabile della Tariffa?			
Sono state escluse alcune voci?			
Altro: ↓			
Motivazioni ↓			

sia sul metodo normalizzato in sé sia sulla componente indivisibile del servizio di igiene urbana, collegata alla nozione di impatto ambientale. Molte utenze non domestiche tendono ad equiparare la Tariffa rifiuti a uno dei tanti servizi a pagamento. Il ragionamento è “*non consegno rifiuti, quindi non devo pagare la Tariffa di Igiene Ambientale*”. Appare pertanto opportuno spiegare, anche attraverso le associazioni di categoria, la natura del legame tra i servizi resi dal soggetto gestore, la produzione di rifiuti e il pagamento della Tariffa rifiuti. Nella tabella 4.24 sono riportate le criticità associate al Metodo Normalizzato espresse nel questionario. Significative sono anche le osservazioni relative ai vantaggi, riportati in tabella 4.25. Tra questi, particolarmente apprezzata è la maggiore flessi-

bilità della Tariffa basata sul metodo normalizzato, rispetto alla vecchia TaRSU, che consente di avvalersi delle agevolazioni ambientali e sociali, di un periodo sperimentale, della possibilità di sostenere alcune categorie produttive o alcune tipologie di residenti. Ciò non è in contraddizione rispetto a quanto rilevato nelle criticità: la richiesta di maggiore flessibilità da parte di alcune realtà che operano in condizioni socio-economiche avanzate non deve far dimenticare che la nuova Tariffa introduce interessanti elementi di flessibilità rispetto alla vecchia Tassa.

Tabella 4.23 - Modalità di applicazione del Metodo Normalizzato

	SI (%)	NO (%)
Metodo normalizzato	93	7
Indici presuntivi	36	64
Metodo puntuale	21	79
Aumento della parte fissa della Tariffa	27	73
Aumento della parte variabile della Tariffa	18	82
Esclusione di alcune voci	42	58
Fonte: Comuni/Consorzi/Aziende Elaborazione: APAT		

Tabella 4.24 – Punti critici del Metodo Normalizzato

Criticità del Metodo Normalizzato
Non consente la necessaria gradualità e flessibilità nello spostamento degli oneri dal sistema TaRSU al nuovo sistema: è necessario apportare correzioni ai coefficienti anche sulla base di risultati sul campo (pesature)
Difficoltà nello spiegare l'impatto ambientale e i costi comuni dovendosi limitare ad alcune tipologie di rifiuti (assimilati)
Difficoltà dei Comuni ad accettare modifiche al MN (ad esempio gli scenari proposti nelle Linee guida per la gestione della Tariffa dei rifiuti urbani dell'ARPAV)
Per le utenze domestiche è preferibile legare anche la quota fissa al numero di componenti il nucleo familiare escludendo del tutto la superficie
Per la parte variabile si può fare riferimento solo alle dimensioni dei contenitori sia per le utenze domestiche sia per le non domestiche
Risulta adatto per spiegare la produzione dei rifiuti delle famiglie, meno per la produzione dei rifiuti delle utenze non domestiche
Difficoltà nell'individuare alcune voci di costo anche con un accurato sistema di controllo di gestione
Fonte: Comuni/Consorzi/Aziende
Elaborazione: APAT

Tabella 4.25 – I vantaggi del Metodo Normalizzato

Vantaggi del Metodo Normalizzato
Aumento delle raccolte differenziate e maggiore responsabilizzazione dei cittadini
Possibilità di effettuare correzioni a favore di alcune categorie produttive
Possibilità di agevolare i residenti in particolari situazioni
Possibilità di attribuire sconti per il compostaggio e di incentivare le raccolte differenziate
Attuazione pratica di una norma legislativa (il D.Lgs 22/97)
Possibilità di sperimentazione graduale
La quasi totalità dei Comuni in Tariffa ha raggiunto il 100% di copertura
Fonte: Comuni/Consorzi/Aziende
Elaborazione: APAT- ONR

Scheda F - Valori scelti per i principali parametri

Un aspetto molto eterogeneo è costituito dalla ripartizione, definita con molta precisione dal DPR 158/99, tra parte fissa (TF) e parte variabile (TV) e nell'ambito di queste, tra utenze domestiche e non domestiche. Curiosamente oltre la metà dei questionari (il 53%) riporta la suddivisione tra le utenze domestiche e non domestiche ma non quella tra parte fissa e parte variabile. Sia per la TF sia per la TV si notano ampie variazioni nel campione, rispettivamente tra un minimo di 16,97% a un massimo di 70% per la quota fissa e da 30 % a 83% per la quota variabile che portano ad una media aritmetica del 51% per TF e 49% per TV, valori molto vicini a quelli riportati nel Piano Finanziario del Comune di Roma che può essere considerato una media di

realtà eterogenee (51,49% in TF e 48,51% in TV).

Ancora più complessa, e difficilmente interpretabile in assenza delle motivazioni (riportate in genere nella deliberazione tariffaria allegata solo in pochi casi congiuntamente al Piano Finanziario e al Regolamento), risulta la suddivisione tra parte fissa e parte variabile delle utenze domestiche e non domestiche, riportata nell'87% dei questionari dato che, come si è detto, in alcuni casi i dati non sono integrati, a monte, dalla suddivisione tra TF e TV. In due questionari il soggetto gestore ha suddiviso i costi direttamente tra la parte fissa e la parte variabile di utenze domestiche e non domestiche, senza definire preventivamente gli aggregati totali della Tariffa fissa e della Tariffa variabile. Nell'84% dei casi, la suddivisione tra parte fissa e variabile è stata

effettuata in maniera simmetrica e cioè calcolando le due parti in modo eguale o con piccole differenze, sia per le utenze domestiche che per quelle non domestiche; in rari casi parte fissa e parte variabile oltre ad essere uguali tra loro sono pari al 50%. In particolare, nell'84% dei casi in cui è stata riscontrata una qualche forma di simmetria, è possibile individuare le seguenti uguaglianze:

- tra parte fissa e parte variabile delle utenze domestiche (UD) e non domestiche (UND) il 50% dei casi;
- sulla parte variabile senza distinguere UD e UND il 25% dei casi;
- sulla parte fissa senza distinguere UD e UND il 16% dei casi.

I massimi e i minimi provengono, in genere, dai casi in cui non è presente alcuna forma di simmetria (16% dei casi).

Scheda F - Valori scelti per i principali parametri

Valori scelti per i principali parametri.			
Parte Fissa		%	
	Parte Fissa Utenze Domestiche		
	Parte Fissa Utenze Non Domestiche		
Parte Variabile		%	
	Parte Variabile Utenze Domestiche		
	Parte Variabile Utenze Non Domestiche		
Numero Componenti Nucleo Familiare		Ka	Kb
1			
2			
3			
4			
5			
6 o più			
Utenze Non Domestiche >5000 abitanti			
		Kc	Kd
1	Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto		
2	Cinematografi e teatri		
3	Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta		
4	Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi		
5	Stabilimenti balneari		
6	Esposizioni, autosaloni		
7	Alberghi con ristorante		
8	Alberghi senza ristorante		
9	Case di cura e riposo		
10	Ospedali		
11	Uffici, agenzie, studi professionali		
12	Banche ed istituti di credito		
13	Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli		
14	edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze		
15	Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato		
16	Banchi di mercato beni durevoli		
17	Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista		
18	Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista		
19	Carrozzeria, autofficina, elettrauto		
20	Attività industriali con capannoni di produzione		
21	Attività artigianali di produzione beni specifici		
22	Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub		
23	Mense, birrerie, amburgherie		
24	Bar, caffè, pasticceria		
25	Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari		
26	Plurilicenze alimentari e/o miste		
27	Ortofrutta, pescherie, fiori e piante, pizza al taglio		
28	Ipermercati di generi misti		
29	Banchi di mercato genere alimentari		
30	Discoteche, night-club		

Scheda F - Valori scelti per i principali parametri

Utenze Non Domestiche >5000 abitanti		Kc	Kd
1	Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto		
2	Cinematografi e teatri		
3	Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta		
4	Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi		
5	Stabilimenti balneari		
6	Esposizioni, autosaloni		
7	Alberghi con ristorante		
8	Alberghi senza ristorante		
9	Case di cura e riposo		
10	Ospedali		
11	Uffici, agenzie, studi professionali		
12	Banche ed istituti di credito		
13	Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli		
14	edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze		
15	Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato		
16	Banchi di mercato beni durevoli		
17	Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista		
18	Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista		
19	Carrozzeria, autofficina, elettrauto		
20	Attività industriali con capannoni di produzione		
21	Attività artigianali di produzione beni specifici		
22	Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub		
23	Mense, birrerie, amburgherie		
24	Bar, caffè, pasticceria		
25	Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari		
26	Plurilicenze alimentari e/o miste		
27	Ortofrutta, pescherie, fiori e piante, pizza al taglio		
28	Ipermercati di generi misti		
29	Banchi di mercato genere alimentari		
30	Discoteche, night-club		

Scheda G – Svolgimento delle principali attività e proposte per una migliore gestione del sistema tariffario

Oltre ad una forte valenza ambientale, la Tariffa Rifiuti riveste anche una grande importanza dal punto di vista economico e organizzativo aspetto che è stato ben compreso dagli enti locali.

Da un lato il Piano Finanziario aiuta i Comuni ad uscire da una logica di contabilità finanziaria basata su entrate/uscite portandosi verso una logica di contabilità economica basata su costi/ricavi, dall'altro costituisce un aiuto a far emergere con chiarezza i costi e abitua i gestori alla pianificazione sul medio termine. Ugualmente importante è l'opportunità offerta agli enti locali, in un momento in cui non possono aumentare la pressione tributaria, di coprire integralmente i costi di igiene urbana, liberando risorse economiche per altri scopi.

Nel caso in cui il Comune abbia già affidato il servizio a consorzi o ad aziende, il passaggio a Tariffa si traduce nella piena responsabilizzazione sui costi e nella fine di una dipendenza dall'ente locale foriera di una confusione negli utenti che si trovavano a pagare il servizio ad un ente diverso da quello da cui lo ricevevano.

Concentrando l'attenzione del gestore verso l'effettiva produzione dei rifiuti, la gestione tariffaria può portare ad una diversa organizzazione del servizio (porta a porta, conferimento ad altri soggetti autorizzati) per effetto del particolare rilievo che rivestono le raccolte differenziate e le varie forme di riduzione previste.

La tabella 4.26 riporta il livello di gestione interna (in house) e di gestione ad opera di un

ente diverso dai soggetti gestori (outsourcing) per le principali attività operative connesse all'avvio della Tariffa. È interessante notare come la totalità delle aziende e dei consorzi tendano a gestire direttamente il rapporto con l'utente (attività amministrative, calcolo delle bollette), esternalizzando totalmente la stampa e la postalizzazione (100%) mentre per attività più specialistiche (incassi, morosità, evasione), si rivolgono anche ad operatori specializzati pur operando in prima persona soprattutto nel caso della gestione degli incassi (86%) e dell'evasione (80%).

L'opportunità di avanzare proposte per una migliore gestione del sistema tariffario è stata colta solo dal 60% dei soggetti nell'ambito di questi, il 20% ha presentato una serie articolata di osservazioni. Questo riflette una realtà binomia in cui alcune realtà si aspettano dalla normativa un aiuto per definire un percorso di evoluzione nella gestione del servizio di igiene urbana mentre altre sentono la necessità di guidare l'evoluzione della normativa.

Le proposte di modifica (tabella 4.27) riguardano soprattutto il metodo di calcolo (MN) e la normativa. Anche in questo caso ci sono due visioni contrapposte: una indirizzata a regolamentare ancora di più (secondo case, esenzioni, Regolamento di assimilazione) e un'altra interessata a dare più autonomia alle specificità locali (legittimazione della definizione dei coefficienti di produttività "locale" dei rifiuti).

Le proposte relative ai metodi di calcolo, costituiscono una generalizzazione di quanto visto in merito alle osservazioni sul metodo normalizza-

Scheda G – Svolgimento delle principali attività e proposte per una migliore gestione del sistema tariffario

Modalità di svolgimento delle principali attività.		
	in house	outsourcing
Attività amministrative		
Sistema di Calcolo		
Stampa e postalizzazione bollette		
Gestione incassi		
CRM - gestione posizioni e contratti		
Recupero evasione		
Recupero morosità		
↓		
Proposte per una migliore gestione del sistema tariffario e per agevolare i Comuni nel passaggio Tassa/Tariffa		

to: diversa ripartizione tra parte fissa e parte variabile, identificazione della quota fissa e di quella variabile per singolo servizio, gradualità dell'applicazione della quota variabile in funzione della crescita di consapevolezza sociale del legame esistente tra composizione del nucleo familiare ed effettiva produzione di rifiuti.

Le proposte relative alla normativa costituiscono, invece, un importante momento di riflessione sull'eventuale necessità di adeguare l'impianto tariffario alla luce dei risultati ottenuti, e delle difficoltà incontrate, dai "pionieri" della Tariffa.

4.5.3 Conclusioni

L'introduzione della Tariffa, oltre ad avere una profonda valenza ambientale come strumento per promuovere la riduzione della produzione dei rifiuti urbani e il loro recupero, costituisce un modo innovativo per pagare servizi coperti, per quasi un secolo, da forme di Tassazione. Come molti cambiamenti che coinvolgono persone ed organizzazioni, anche l'applicazione della

Tariffa attiva spesso paure e forme di resistenza che si sommano alle difficoltà pratiche.

L'attuale contesto in cui ci si trova ad applicare la Tariffa presenta, come abbiamo visto, diversi elementi di criticità: oltre alle incertezze dovute al quadro normativo non del tutto consolidato, il passaggio appare difficile da attuare a causa degli adempimenti necessari: scrittura e approvazione del Regolamento della gestione dei rifiuti, scrittura del Piano Finanziario, del Regolamento della Tariffa, della deliberazione tariffaria, attivazione di nuove procedure di calcolo e riscossione per il soggetto gestore. Si tratta di elementi su cui si ha poca esperienza e conoscenza ancora molto limitata. Inoltre, il vincolo della copertura totale dei costi, può portare a significativi aumenti tariffari.

Nonostante ciò la Tariffa costituisce un'opportunità unica per l'ente locale che gestisce il servizio in economia per passare da una contabilità di tipo finanziario, impostata sulla logica delle entrate e delle uscite, verso una di tipo economico, basata sui costi e sui ricavi.

vi. Se si avvale di un Ente Gestore, un Consorzio o un'azienda, è un'occasione per liberarsi dall'onere della gestione di un tributo focalizzandosi sul controllo della qualità del servizio reso, ad esempio attraverso una *carta dei servizi della Tariffa*.

Spesso è necessario optare per forme di gestione dei rifiuti organizzate per ambito territoriale: è indubbio che la necessità di una differente organizzazione, e di competenze specifiche, spingono i piccoli Comuni verso forme di aggregazione che possono portare ad una maggiore efficienza e ad una gestione economicamente sostenibile. Dall'esame dei questionari emerge un quadro sotto molti aspetti rassicurante per quanti si trovano a passare in Tariffa. Nella quasi totalità dei casi esaminati né il Piano Finanziario né il Regolamento Tariffario hanno dato luogo a problemi significativi mentre l'applicazione del metodo normalizzato, è stata affrontata con la gradualità necessaria per abituare gli utenti, domestici e non domestici, alle novità della Tariffa rifiuti: coefficienti di produzione presuntiva, agevolazioni

Tabella 4.26 – Principali attività connesse al passaggio in Tariffa

Principali attività contabili ed amministrative	Effettuate in casa (%)	Effettuate da una terza parte (%)
Attività amministrative	100	0
Calcolo delle bollette	100	0
Stampa e postalizzazione	0	100
Gestione incassi	86	14
Customer Relationship Management (CRM)	100	0
Recupero dell'evasione	80	20
Recupero della morosità	53	47

Fonte: Comuni/Consorzi/Aziende
Elaborazione: APAT

ambientali e sociali, ecc.

Dall'esperienza fatta, appare auspicabile che il Comune, o il soggetto gestore, sia incentivato a predisporre il Piano Finanziario indipendentemente dal grado di copertura dei costi raggiunto, allo scopo di acquisire progressivamente tutti gli elementi organizzativi, amministrativi e contabili utili a valutare in maniera dettagliata i costi e le spese imputate alla gestione dei rifiuti urbani.

Molti spunti emergono dall'analisi delle esperienze di applicazione del metodo normalizzato: se da un lato, l'utilizzo degli indici (meglio se adattati alle situazioni locali) è utile soprattutto in fase di avviamento del sistema dall'altro, dove il sistema di raccolta permette di determinare in modo puntuale i contributi delle singole utenze, si ha la possibilità di "costruire" una Tariffa su misura, sicuramente più equa e socialmente più accettabile. Questo aspetto assume una valenza particolare nel caso delle utenze produttive che, di regola, costituiscono un numero ridotto rispetto alle utenze totali, ma significativo in relazione al peso e alla valenza economica, alla richieste di un pagamento correlato ad un servizio effettivamente corrispondente a quello fornito, al ruolo che determina la produzione del rifiuto non domestico nell'ambito degli operatori di raccolta privati.

Tabella 4.27 – Proposte per una migliore gestione del sistema tariffario e per agevolare i Comuni nel passaggio Tassa/Tariffa

Proposte relative ai metodi di calcolo	Ridefinizione delle categorie non domestiche
	Ridefinizione dei coefficienti delle utenze non domestiche
	Ridefinizione del rapporto quota fissa/quota variabile
	Flessibilità nell'applicazione (esclusione della superficie)
	Uniformità a livello consortile
	Progettazione (a livello di ATO) e non attuazione
	Deroghe al Metodo Normalizzato
	Tariffa /litro in relazione agli svuotamenti dei contenitori
Proposte relative alla normativa	Possibilità di utilizzare dati prodotti da misure locali
	Regolamentazione di seconde case, definizione dei soggetti passivi, delle esenzioni e delle riduzioni
	Definizione a livello nazionale degli assimilati
	Accantonamenti per gli insoluti (fondo svalutazione crediti)
	Chiarimenti sulla riscossione coattiva
	Graduare il passaggio per le utenze domestiche
	Definire meglio la natura giuridica

Fonte: Comuni/Consorzi/Aziende

Elaborazione: APAT

