

Cap. 9 – Implementazione del nuovo sistema tariffario

9.1. I costi del servizio nella fase di prima attivazione

I Piani annuali delle attività e degli interventi di cui al capitolo precedente sono stati costituiti, come già detto, a livello di sottobacino richiamando quanto già concordato con i Gestori per l'anno 2004 con i singoli comuni serviti ed estendendo i medesimi servizi, per analogia, ai comuni le cui gestioni sono state fatte confluire.

In questo primo anno di attivazione, pertanto, i costi del servizio sono considerati come già assodati in quanto già approvati a livello di bilanci dei singoli comuni.

L'Agenzia provvederà, entro il 31 dicembre 2004 e contestualmente alla definizione dei nuovi Piani come indicato nel capitolo precedente, alla determinazione dei relativi costi.

9.2. I ricavi del servizio nella fase di prima attivazione

Nella presente fase di prima attivazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti, l'Agenzia, come illustrato con maggiore dettaglio nel capitolo I, non è in grado di provvedere alla determinazione della tariffa da applicarsi, in quanto non è possibile ipotizzare una effettiva unitarietà dell'imposizione sin quando permarrà in vita il regime tributario.

Pertanto, se per il primo anno di attivazione del servizio, al pari dei costi, anche i ricavi sono considerati assodati in quanto approvati a livello di bilanci comunali, anche negli anni successivi, l'Agenzia non potrà produrre che una serie di simulazioni e consigli parziali, sino al giorno in cui tutti i Comuni dell'Ambito avranno deliberato l'abbandono del regime tributario ed il passaggio a regime tariffario. Mentre sarà in grado di determinare il costo del servizio e la sua ripartizione a livello di sottoambiti e di singoli comuni.

9.2.1. La tariffa nel periodo transitorio

Il Testo Unico sulla finanza locale del 1931 è il primo atto che ha istituito la tassa sui rifiuti solidi urbani; successivamente, il D.P.R. 915/82 e il D.L. 507/93 ne hanno modificato l'impostazione e la regolamentazione. Sulla base di tali norme, i Comuni riscuotono la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (di seguito TARSU), disciplinandola con specifico regolamento.

La TARSU è dovuta da chiunque occupi o conduca locali ed è corrisposta in base ai metri quadri dei locali occupati. L'ammontare della TARSU, determinato dal Comune, viene

definito annualmente in modo preventivo in sede di definizione del bilancio previsionale. Il Comune delibera inoltre le tariffe a metro quadro per ogni categoria di utenza su cui si predispongono ruoli e relative cartelle per l'esazione; in aggiunta alle aliquote TARSU il Comune applica una serie di tributi¹ riscossi mediante il sistema TARSU.

Nella TARSU, l'ammontare dei tributi è commisurato alla quantità e qualità media ordinaria di rifiuti per unità di superficie imponibile. La struttura della TARSU è basata su una formula determinata dal Ministero delle Finanze nella circolare 95/94.

Nel sistema attuale il gettito TARSU pagato dagli utenti è incassato dall'Ente locale e quindi, in caso di affidamento a terzi della gestione del servizio, contribuisce alla copertura (totale o parziale) del corrispettivo erogato al gestore, mentre se la gestione è in economia contribuisce alla copertura delle voci di spesa del proprio bilancio. In questo regime, pertanto, non esiste alcun obbligo a rispettare una stretta correlazione tra l'ammontare della TARSU pagata dagli utenti, il corrispettivo retrocesso al Gestore e l'ammontare dei costi di gestione effettivamente sostenuti per lo svolgimento del servizio.

La metodologia di calcolo della TARSU, basata sulle superfici e non sulla produzione di rifiuti, e il sistema di gestione dei rifiuti vigente, incentrato in prevalenza sulla gestione diretta da parte dei Comuni, lasciano ampi margini di discrezionalità agli Enti locali nella fissazione del carico impositivo e nella sua destinazione, con il risultato che spesso la fissazione delle aliquote TARSU ha seguito obiettivi politici più che economici e di qualità.

9.2.2. I fondamenti del metodo normalizzato

Il D.Lgs. 22/97 abolisce la tassa per lo smaltimento dei rifiuti (TARSU) e la sostituisce con una tariffa.

Il nuovo sistema tariffario, le cui caratteristiche principali sono delineate nell'art. 49 del citato D.Lgs. 22/97, intende rappresentare sia uno strumento di tutela ambientale che, soprattutto, uno strumento di natura economico - amministrativa in quanto, imponendo la copertura integrale dei costi del servizio, consente di commisurare il gettito dei contribuenti alla qualità e quantità dei servizi erogati, eliminando le problematiche di tipo politico connesse al preesistente sistema basato sulla TARSU.

¹ Si tratta dell'ex ECA, pari complessivamente al 10% del corrispettivo per il servizio, e del contributo provinciale. Il contributo provinciale è riscosso dal Comune e versato alla Provincia, mentre l'ex ECA viene attualmente trattenuta dal Comune - fino al 1996 era trasferita allo Stato -.

L'obiettivo gestionale del nuovo metodo di tariffazione è di riconfigurare il sistema di corresponsione del tributo correlandolo all'effettiva produzione di rifiuti del singolo utente, al grado di adesione alle raccolte differenziate, ecc., realizzando il principio, più volte ricorrente nella normativa europea, "chi inquina paga".

Ai sensi della nuova normativa, la tariffa viene applicata dai Comuni *"nei confronti di chiunque occupi o conduca locali, o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale"* (art. 49, comma 3, D.Lgs. 22/97).

Secondo il nuovo metodo tariffario la tariffa presenta una struttura binomia, ovvero si compone di due parti:

- una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, genericamente riferibile ai costi fissi e/o indivisibili del servizio;
- una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti prodotta e al servizio fornito, genericamente riferibile ai costi variabili connessi alla gestione del servizio.

La tariffa è articolata per fasce di utenza e territoriali. L'articolazione per fasce di utenza fa riferimento alla suddivisione tra utenze domestiche e non domestiche. Nella modulazione tariffaria la norma prevede agevolazioni tariffarie per le utenze domestiche, in particolare per quelle che effettuano le raccolte differenziate², e per le utenze non domestiche per la quantità di rifiuti assimilati agli urbani che il produttore dimostri di aver avviato al recupero. L'articolazione per fasce territoriali si riferisce invece alla possibilità di individuare differenti modulazioni tariffarie in funzione della diversa collocazione sul territorio dell'utenza e quindi del diverso grado di utilizzo del servizio. I Comuni (o la Comunità d'Ambito) sono chiamati a stabilire, con il supporto di specifiche analisi, se nel proprio territorio vi siano aree con diversa incidenza dei costi per la prestazione dei servizi di raccolta rifiuti (per esempio, la raccolta manuale anziché con cassonetti, l'utilizzo o meno di mezzi meccanici per la pulizia delle strade in zone montane) e quindi se prevedere una modulazione tariffaria per zone.

Ai sensi della norma di riferimento, così come modificata dall'art. 33 della L. 488/99, l'entrata in vigore del nuovo metodo tariffario è prevista in maniera graduale, in funzione del grado di copertura dei costi del servizio rilevato dai singoli Comuni nel 1999 e del nu-

² Le agevolazioni sono commisurate alla raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni ad eccezione degli imballaggi (cartoni, vetro, plastica, ecc.). I costi dei rifiuti di imballaggio, infatti, ai sensi dell'art. 41 del D.Lgs. 22/97, devono essere addebitati agli operatori economici – produttori ed utilizzatori – tramite il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) che, con accordo di programma, determina gli importi da versare ai Comuni a rimborso dei costi sostenuti per le raccolte differenziate di tali materiali.

mero di abitanti presenti nel Comune. Tale gradualità è dovuta, oltre che a motivi tecnici, alla constatazione che l'applicazione a regime del nuovo sistema tariffario potrebbe determinare una variazione dell'onere a carico degli utenti la cui intensità dipenderebbe dal livello dell'attuale TARSU dei singoli Comuni e dagli eventuali vincoli presenti nel bilancio comunale.

Il possibile aumento delle tariffe è dovuto da un lato al raggiungimento della copertura integrale dei costi del servizio di igiene urbana con la tariffa, così come previsto dal nuovo metodo tariffario e, dall'altro, ad aspetti tecnici come il costante aumento della produzione dei rifiuti e il potenziamento delle raccolte differenziate che, nonostante i vantaggi in materia ambientale, presentano maggiori costi di gestione. Di contro, l'introduzione del nuovo sistema di tariffazione, stabilendo una correlazione tra qualità e quantità del servizio, costo e tariffa, potrebbe determinarne la diminuzione quando l'attuale TARSU individua rapporti di copertura superiori al 100% oppure quando la riorganizzazione delle gestioni consentisse significativi recuperi di efficienza.

Tabella 20
SCADENZE PER L'APPLICAZIONE DELLA TARIFFA
anno e condizioni

Anno	Grado di copertura del Comune per il 1999
2005	Superiore all'85%
2005	Compreso tra il 55% e l'85%
2008	Inferiore al 55%
2008	Comuni con popolazione inferiore ai 5 000 abitanti

Fonte: D.Lgs. 22/97 e D.P.R. 158/99, così come modificati dall'art 33, L.488/99, dalla L. 289/02 e dalla L. 350/03.

La norma prevede in ogni caso la possibilità, in via sperimentale, per i singoli Comuni di deliberare l'approvazione della tariffa anche prima delle scadenze sopra indicate.

9.2.2.1. La formula per il calcolo della tariffa

Come già anticipato, il principio cardine del nuovo sistema tariffario, di cui al D.P.R. 158/99, è la copertura integrale dei costi di gestione dei servizi di igiene urbana. Il metodo tariffario è basato sul meccanismo del *price cap*³ in base al quale la tariffa è calcolata sulla base del programma degli interventi previsto e tenuto conto dei

³ Il *price cap* è un metodo per definire il prezzo di mercato che il monopolista regolamentato può praticare che commisura l'incremento alla variazione dei costi legata all'inflazione e al recupero di efficienza imposto dall'Agenzia di ambito e alla remunerazione del capitale investito.

miglioramenti di efficienza conseguenti alla realizzazione degli interventi, della qualità del servizio erogato e del tasso di inflazione programmato.

Nello specifico, il metodo tariffario, di cui a D.P.R. 158/99, determina la tariffa di riferimento secondo la seguente formula:

$$\sum T_t = (CG + CC)_{t-1} \cdot (1 + IP_t - X_t) + CK_t$$

dove:

$$CK_t = Amm_t + Acc_t + R_t$$

$$R_t = r_t \cdot (KN_{t-1} + I_t + F_t)$$

e dove $\sum T$ è il totale delle entrate tariffarie di riferimento, CG_{t-1} sono i costi di gestione dei servizi di igiene urbana e CC_{t-1} i costi comuni del servizio nell'anno precedente, IP_t è il tasso d'inflazione programmata, X_t è il recupero di efficienza imposto, CK_t sono i costi d'uso del capitale, Amm_t sono gli ammortamenti, Acc_t sono gli accantonamenti, R_t è la remunerazione del capitale investito, r_t è il tasso di remunerazione del capitale investito, KN_{t-1} sono le immobilizzazioni nette dell'anno precedente, I_t sono gli investimenti programmati e F_t è un fattore correttivo in aumento o in diminuzione correlato all'effettiva attuazione degli investimenti da parte del gestore.

La tariffa di riferimento si articola in due componenti:

$$\sum T = \sum TF + \sum TV ,$$

dove la parte fissa (TF) comprende quelle componenti di costo indipendenti dalle variazioni nella produzione dei rifiuti, ovvero i costi dello spazzamento e lavaggio delle aree pubbliche (CSL), i costi comuni (CC)⁴ e i costi d'uso del capitale (CK); mentre la parte variabile (TV) include i costi relativi all'erogazione dei servizi quali: i costi di raccolta e trasporto dei rifiuti indifferenziati (CRT), i costi di trattamento e smaltimento dei rifiuti indifferenziati (CTS), i costi della raccolta differenziata (CRD) e i costi di trattamento e riciclo (CTR), al netto dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante dai rifiuti.

La tariffa di riferimento, articolata nella parte fissa e variabile, rappresenta l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere soddisfatte dagli Enti locali nella determinazione della tariffa annua da applicare agli utenti finali; in altre parole, corrisponde al costo

⁴ Secondo il disposto normativo i costi comuni (CC) comprendono: i costi comuni dell'accertamento, riscossione e del contenzioso (CARC), i costi generali di gestione (CGG) e i costi comuni diversi (CDD).

totale del servizio stimato per l'anno a cui si riferisce che deve essere integralmente coperto con ricavi tariffari.

La modulazione tariffaria agli utenti è calcolata in modo da eguagliare il valore della tariffa di riferimento, ed è stabilita in funzione delle componenti di costo del servizio (fisse e variabili) e della tipologia di utenza (domestica e non domestica).

Tabella 11

PARAMETRI PER IL CALCOLO DELLA TARIFFA

Tipologia	Parametri per il calcolo della parte fissa	Parametri per il calcolo della parte variabile
Utenza domestica	Superficie abitazione Numero componenti nucleo familiare	Rifiuti, differenziati e non, effettivamente conferiti al servizio pubblico di raccolta
Utenza non domestica	Superficie locali in cui si svolge l'attività Tipo di attività svolta (coefficiente potenziale di produzione)	Rifiuti urbani e speciali (assimilati agli urbani) effettivamente conferiti al servizio pubblico di raccolta

Fonte: elaborazioni ATO 4.

In sintesi, la quota fissa della tariffa per le utenze non domestiche è calcolata sulla base della superficie occupata e di un coefficiente che esprime il potenziale di produzione di rifiuti connesso alla tipologia di attività.

Per quanto riguarda la ripartizione della quota variabile della tariffa per le utenze non domestiche il criterio è la quantità di rifiuti prodotta, per la cui quantificazione si possono utilizzare due metodologie:

- attribuzione diretta alle utenze del rifiuto prodotto, previa certificazione con sistemi di rilevazioni puntuali;
- predisposizione di stime che definiscono il corrispettivo a carico dell'utente sulla base di un costo unitario e di un coefficiente che approssima il potenziale di produzione di rifiuto di ciascuna attività produttiva.

9.2.2.2. Alcuni aspetti rilevanti del passaggio da tassa a tariffa

Come già indicato, il D.Lgs. 22/97 prevede la progressiva sostituzione della TARSU con una tariffa commisurata all'intero costo di gestione del ciclo dei rifiuti.

Rispetto alla TARSU, il nuovo sistema tariffario rappresenta un valido strumento perché, oltre ai vantaggi di carattere ambientale (responsabilità condivisa, aumento delle raccolte differenziate, ecc.), dovrebbe favorire l'industrializzazione del settore. Infatti, in primo luogo con la tariffa si fissa un corrispettivo per il gestore che non è più commisurato a logiche di tipo politico ma ai costi effettivi del servizio, e in secondo luogo introducendo il

concetto di remunerazione del capitale investito si garantiscono al gestore risorse sufficienti ad effettuare investimenti in funzione degli standard dei servizi richiesti dalla collettività, svincolate quindi dalla disponibilità di finanziamenti pubblici.

Tuttavia, nonostante la correttezza dell'operazione sotto il profilo economico - amministrativo, è prevedibile che il passaggio da TARSU a tariffa determini un progressivo incremento del carico impositivo per gli utenti. Tale aumento è riconducibile:

1. all'obbligo della copertura totale dei costi del servizio mediante la tariffa;
2. all'introduzione di nuove componenti di costo da includere in tariffa;
3. all'assoggettabilità all'IVA della tariffa;
4. all'aumento della produzione di rifiuti.

Il primo aspetto sottolinea la possibilità che le gestioni in economia non includano alcune voci di costo per effetto della mancata o imprecisa contabilizzazione di alcune componenti (spazzamento e lavaggio strade, ammortamenti e accantonamenti, ecc.), sovrastimando quindi di fatto la propria percentuale di copertura del servizio.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, si fa riferimento all'introduzione tra i costi da includere in tariffa di alcune voci di costo (remunerazione del capitale investito dal gestore, ammortamenti, costi di accertamento e tariffazione, ecc.) non correttamente rilevati nella TARSU. Tale elemento, tuttavia, assume rilevanza solo nel caso delle gestioni in economia, perché quando il servizio è svolto da terzi si presume che i corrispettivi loro pagati includano già una componente connessa a tali voci di costo.

In relazione al terzo aspetto appare evidente come l'introduzione dell'IVA, vada effettivamente ad incidere solo sulla componente della tariffa connessa alle utenze domestiche, tra l'altro compensata dal venir meno dell'*ex* ECA, in quanto le utenze non domestiche potranno dedurla fiscalmente.

Infine, un ulteriore elemento che inciderà sull'ammontare delle tariffe riguarda l'aumento della produzione dei rifiuti procapite e quindi dei relativi costi di gestione. In aggiunta, va considerato lo sviluppo delle raccolte differenziate che, seppure positivo sotto l'aspetto ambientale, potrebbe generare nel breve periodo un incremento visibile dei costi di gestione e quindi delle tariffe.

Secondo un recente studio predisposto dalla Regione Emilia Romagna, il passaggio da TARSU a tariffa potrebbe generare un incremento significativo, intorno al 20-35%, della spesa per utenza per le motivazioni sopra esposte. Tale percentuale, inoltre, sarebbe destinata ad aumentare di un ulteriore 5-6% in quanto il rapporto di copertura rilevato in

Regione ammonta al 95%. In un'ottica di medio periodo, tuttavia, quest'ultimo aumento potrebbe essere compensato da una riduzione, o a una differente allocazione, delle risorse della fiscalità generale destinate attualmente dai Comuni alla copertura dei costi dei servizi di igiene urbana che non rientrano nella TARSU. Il possibile aumento tariffario, inoltre, potrebbe risultare meno rilevante se si tiene conto dei miglioramenti di efficienza, e quindi delle riduzioni di costo, conseguibili a seguito della riorganizzazione del settore e alla maggiore trasparenza imposta dalla norma nel calcolo tariffario. In relazione a quest'ultimo aspetto, infatti, appare evidente come la nuova metodologia di calcolo indicata nel D.P.R.158/99, prevedendo dettagliatamente le voci di costo da inserire in tariffa, impedisca una attribuzione arbitraria delle componenti per il calcolo tariffario come avveniva invece con la TARSU.

9.2.3. La tariffa media ponderata

Questo paragrafo è in corso di elaborazione a cura dell'Area giuridico-economico-amministrativa dell'Agenzia e sarà integrato a breve.