



ORIENTAMENTI SULLA DEFINIZIONE DEI COSTI E SULL'IMPOSTAZIONE DEL SISTEMA TARIFFARIO PER IL SERVIZIO GESTIONE RIFIUTI URBANI NEL PERIODO TRANSITORIO

Cenni normativi

Il concetto di Gestione dei Rifiuti Urbani origina normativamente sul D.Lgs. 22/97 (c.d. "Decreto Ronchi"), secondo il quale tale attività è così definita (art. 6, c. 1, lettera d):

"la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura".

Lo stesso Decreto prevede poi che ai Comuni compete l'effettuazione della gestione dei rifiuti urbani ed assimilati in regime di privativa (art. 21). Ma tale gestione deve avvenire (art. 23) in ambiti territoriali ottimali, che, salvo diversa disposizione stabilita con Legge Regionale, corrispondono alle province. Sono ammissibili anche gestioni a livello sub-provinciale, *"per esigenze tecniche o di efficienza nella gestione dei rifiuti urbani"*, purché sia comunque superata la frammentazione della gestione.

Il "Decreto Ronchi" ha inoltre introdotto il concetto di tariffa quale corrispettivo per il servizio (Titolo IV del Decreto). Infatti (art. 49):

"[...]"

2. I costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico, sono coperti dai Comuni mediante l'istituzione di una tariffa.

[...]"

6. La tariffa di riferimento è articolata per fasce di utenza e territoriali.

[...]"

8. La tariffa è determinata dagli Enti Locali, anche in relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio.

9. La tariffa è applicata dai soggetti gestori nel rispetto della convenzione e del relativo disciplinare.

[...]"

13. La tariffa è riscossa dal soggetto che gestisce il servizio.

[...]"

Il metodo normalizzato per la determinazione della tariffa è stato istituito con D.P.R. 158/99.

La Regione Emilia-Romagna ha regolato questo settore con la L.R. 25/99 (più volte modificata ed integrata, in particolare dalla L.R. 1/2003 e in ultimo dalla L.R. 7/2004).

L'art. 15, comma 1, definisce così il servizio:

"Il Servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e assimilati comprende lo spazzamento ed il lavaggio delle strade e delle piazze pubbliche, la raccolta ed il trasporto, l'avvio al recupero e allo smaltimento ivi compreso il trattamento preliminare."

Pertanto nell'accezione regionale il servizio non comprende la fase finale dello smaltimento, che resta al di fuori delle competenze poste in capo all'Agenzia.

La medesima Legge Regionale istituisce le Agenzie di ambito per i servizi pubblici locali, che sono forme di cooperazione tra i Comuni e le Province della Regione ed hanno personalità giuridica. Ogni Agenzia ha competenza su un proprio ambito territoriale, corrispondente al territorio della Provincia.

Ruolo dell'Agenzia per i servizi pubblici

L'Agenzia di Modena, costituita in forma di consorzio di funzioni tra i Comuni e la Provincia, esercita le funzioni spettanti ai Comuni relativamente alla organizzazione e all'espletamento della gestione del Servizio Idrico Integrato (SII) e del Servizio Gestione rifiuti Urbani (SGRU).

Competono infatti alla Agenzia le funzioni regolamentari dei servizi, la definizione dei rapporti con i Gestori, la determinazione tariffaria, la predisposizione del programma degli interventi, l'espletamento delle procedure di affidamento dei servizi, il controllo sul servizio reso ecc...

Uno degli obiettivi principali che l'Agenzia punta a perseguire consiste nella progressiva riduzione della frammentazione delle gestioni, attraverso il superamento delle gestioni in economia e degli affidamenti parziali sul territorio dell'ambito; è inoltre auspicabile giungere in un orizzonte temporale abbastanza contenuto all'individuazione di un unico soggetto gestore per ogni servizio. Il tutto nel quadro del rispetto delle normative di tutela della concorrenza e perseguendo la massima tutela ambientale.

A proposito di quanto sopra la normativa Regionale prevede un periodo transitorio che consente l'affidamento temporaneo delle gestioni a gestori presenti sul territorio ed in possesso delle seguenti caratteristiche (L.R. 25/99, art. 16, c. 1, lett. a): *"operano in coerenza con le previsioni del piano provinciale di gestione e rispondono a criteri di efficienza, efficacia ed economicità"*. Mentre l'Agenzia dichiara il superamento (L.R. 25/99, art. 16, c. 1, lett. b) *"delle gestioni dirette e di quelle non individuate ai sensi della lettera a) che confluiscono in quest' ultimo o sono affidate ad un nuovo soggetto gestore individuato attraverso le modalità di cui all'articolo 8 ter[...]"*.

Detto periodo transitorio, che in accordo con le disposizioni nazionali (TUEL) avrà durata fino al 31.12.2006, sarà caratterizzato dalla definizione di una "convenzione di prima attivazione del servizio" (L.R. 25/99, art. 16, c. 1, lett. c), che non costituisce nuovo affidamento e che dovrà essere firmata dall'Agenzia e dai gestori come sopra individuati. Detta convenzione sarà basata sui seguenti elementi contrattuali:

- Piano di prima attivazione dei servizi, che definisce tra l'altro la organizzazione dei servizi nell'ambito e il piano degli interventi anche a lungo termine;
- Documenti tecnici attuativi della convenzione, comprendenti
 - disciplinare tecnico: definisce le prestazioni e gli standards che il gestore è tenuto a garantire per la gestione dei servizi, definisce il sistema tariffario per ogni gestione ;
 - piano annuale delle attività: definisce le specifiche attività che il gestore effettuerà per la gestione del servizio;
 - piano annuale degli interventi: definisce gli interventi infrastrutturali da realizzarsi nell'anno e che devono gravare sulla tariffa.

Adempimenti compiuti

Gli adempimenti per la prima attivazione del Servizio di Gestione Rifiuti nell'ATO di Modena hanno sinora portato ai seguenti passi compiuti:

- (29 marzo 2004) approvazione in sede di Assemblea Consorziata del Piano di Prima Attivazione, con il quale è stato definito il modello gestionale ed organizzativo del servizio. Questo prevede 5 sottoambiti, 2 dei quali previa verifica di ammissibilità alla gestione "in house", e individua come soggetti gestori Aimag Spa, Meta Spa, Sat Spa, Geovest srl e Montese Multiservizi srl (questi ultimi due previa la suddetta verifica);
- (9 giugno 2004) approvazione in sede di Assemblea Consorziata dello schema di Convenzione tipo per il periodo provvisorio.

Attività in corso

Sulla base del percorso tracciato dalla normativa, o meglio dall'intreccio tra norma nazionale e legislazione regionale, e dei traguardi segnati come sopra illustrati, l'attività dell'Agenzia in questi ultimi mesi si è concentrata:

- sul lavoro di "personalizzazione" delle singole Convenzioni che, stilate sulla base della Convenzione tipo approvata, dovranno essere firmate con i diversi Gestori designati;
- sulla valutazione dell'ammissibilità di Geovest e di Montese Multiservizi srl all'affidamento "in house". Ad oggi (16 novembre 2004) la situazione vede:
 - Geovest: in collaborazione con l'Agenzia di Bologna, interessata in quanto Geovest dovrebbe avere l'affidamento per tre Comuni del modenese e otto Comuni del bolognese, si è giunti ad una valutazione positiva della natura del rapporto tra l'impresa (Geovest) ed i Comuni proprietari, relativamente alle caratteristiche richieste dalla normativa e dalla giurisprudenza per questo genere di affidamenti; poiché il piano industriale presentato da Geovest ha già superato positivamente l'esame di entrambe le Agenzie, attualmente si sta lavorando ad una definizione concordata dei termini fondamentali del rapporto Agenzie-Gestore (con particolare riguardo a: durata dell'affidamento; "contenuti" tecnici del servizio; tempi, modi e contenuti della rendicontazione; modalità e procedure del controllo e della eventuale penalizzazione);
 - Montese Multiservizi srl: qui non vi sono mai stati dubbi circa la sussistenza di un rapporto organico tra Comune e impresa, mentre molto carente risultava il piano industriale a suo tempo presentato. Recentemente è stato presentato un piano revisionato, sul quale sono in corso le opportune verifiche;
- sulla definizione di bozze dei documenti tecnici specificativi dei contenuti della Convenzione. A questo fine è stato attivato un Gruppo di Lavoro formato da personale tecnico dell'Agenzia e da rappresentanti dei Comuni e dei Gestori, che in questi giorni ha terminato la redazione di una bozza di Disciplinare Tecnico per il periodo provvisorio. Nel complesso, il quadro degli allegati tecnici alla Convenzione è quindi così composto:
 - Disciplinare Tecnico: la bozza predisposta andrà sottoposta all'esame del CdA e, successivamente, alla discussione plenaria degli Enti soci dell'Agenzia;
 - Piano annuale delle attività e degli interventi: questo, a regime, dovrebbe derivare dall'applicazione di quanto stabilito dal Disciplinare Tecnico; stanti i tempi ristretti e l'impossibilità pratica per l'Agenzia di operare sino alla firma delle Convenzioni, si provvederà recependo quali Piani per l'anno 2005 i contratti di servizio in essere tra Gestori e singoli Comuni, utilizzando a tale scopo, nel caso dei Comuni non già gestiti, un programma di lavoro che preveda interventi in analogia con i Comuni similari serviti dal medesimo Gestore;
 - Regolamento tipo: ai sensi della Convenzione tipo potranno trovare provvisoriamente applicazione i documenti assunti dai singoli enti locali in quanto non in contrasto con gli atti della Agenzia; si provvederà a sottoporre all'Assemblea

Consoziale un documento contenente una serie essenziale di integrazioni ai Regolamenti vigenti, da assumere in sede transitoria, in attesa che (nel 2005) si provveda a definire e ad approvare un apposito Regolamento tipo;

- o Schema di Carta dei Servizi: per il momento si recepiranno in sede transitoria le Carte dei Servizi esistenti, per i Gestori che già ne dispongono, in attesa che nel 2005 l'Agencia approvi il proprio schema.

Costi del servizio e sistema tariffario

In questo quadro rimane però un aspetto sostanziale del servizio che, nelle circostanze attuali, l'Agencia non può che affrontare solo parzialmente: la definizione della tariffa. Infatti, ad oggi (2004), solo 10 Comuni dell'ambito hanno già provveduto a sostituire la TARSU con la Tariffa; un buon numero di Comuni sarebbero stati obbligati ad effettuare tale passaggio dal 1° gennaio 2005, mentre i Comuni con meno di 5.000 abitanti possono permanere a TARSU sino al 2008. Si aggiunge a ciò la circostanza che, nell'insieme delle norme della Legge Finanziaria 2005 e collegati attualmente in discussione al Parlamento, rientra una ulteriore proroga di un anno dei termini di applicazione della tariffa come a suo tempo stabiliti dal "Decreto Ronchi": pertanto tutti o quasi i Comuni che avrebbero dovuto rispettare l'obbligo di conversione a regime tariffario possono permanere per un altro anno in regime tributario.

Chiaro che, in una situazione così definita, non può esplicarsi appieno la potestà di definizione delle tariffe su base d'ambito che la L.R. 25/99 riconosce in capo all'Agencia.

D'altro canto l'Agencia non può esimersi in toto dal prendere in considerazione le ricadute economiche del servizio; pertanto, in questo momento, l'Agencia può e intende:

- fornire pieno appoggio e collaborazione fattuale ai Comuni che volessero provvedere al passaggio dal regime tributario al regime tariffario; dal momento che ben pochi Comuni, ormai, potranno operare tale passaggio per l'anno entrante, l'invito è ad attivare con congruo anticipo le procedure, per evitare di "congestionare" l'attività di elaborazione dei piani finanziari e delle tariffe negli ultimi mesi dell'anno 2005. Inoltre un avvio in tempi consoni di detta attività potrebbe meglio favorire l'esplicitazione di una attività di omogeneizzazione delle tariffe, se non a base d'ambito, perlomeno tra Comuni contigui e gestiti dal medesimo soggetto;
- operare per conseguire una maggiore omogeneità, e soprattutto trasparenza, dei piani presentati dai Gestori ai Comuni in sede di definizione dei preventivi. Lungo questa direttrice sono in particolare all'attenzione dell'Agencia i temi inerenti:
 - o la remunerazione del capitale investito, considerando in ciò sia la corretta determinazione del capitale effettivamente investito dai Gestori, vale a dire finanziato con risorse proprie e non attraverso finanziamenti pubblici, sia la concertazione di tassi accettati e condivisi per la remunerazione di tali investimenti. Ciò sia per evitare di addebitare ai Comuni (e quindi ai cittadini-utenti) il costo di interessi maturati su capitali originariamente dei Comuni medesimi o comunque di origine pubblica, sia per evitare impropri aumenti della pressione tariffaria;
 - o la valutazione dell'incidenza dei costi generali (costi di struttura; costi di gestione del rapporto con l'utenza; costi di accertamento e riscossione, nel caso di regime tariffario nel quale il Gestore provvede alla diretta riscossione).

Costi dello smaltimento

Vi è un altro ambito nel quale, ai sensi dell'art. 18, comma 2 della L.R. 25/99, l'Agenzia è tenuta ad intervenire e nel quale può già pienamente esplicare la propria attività. Esso concerne la concertazione del prezzo dello smaltimento ("tariffa al cancello") dei rifiuti urbani ed assimilati presso gli impianti di valenza provinciale, in quanto i soggetti che gestiscono impianti di smaltimento nel territorio dell'ambito sono diversi.

Su questo aspetto, infatti, è già stato attivato il Tavolo di Coordinamento dei Gestori istituito ai sensi della Convenzione tipo: entro il corrente mese di novembre si confida di poter arrivare alla determinazione delle tariffe al cancello per l'anno 2005.

In merito a dette tariffe l'Agenzia, di concerto con i Gestori, propone di individuare quali obiettivi da perseguire:

- una omogeneità del prezzo (per ogni singolo impianto), che deve essere il medesimo qualunque sia il Comune (dell'Ambito) di origine dei rifiuti conferiti; il riconoscimento di un risarcimento ("*danno ambientale*") per il Comune ospitante e/o i Comuni limitrofi in quanto impattati entrerà in detta tariffa dovrà essere esplicitato, con facoltà per il Comune (o i Comuni) ospitante di tradurre detto contributo in una riduzione della tariffa di smaltimento applicata alla propria cittadinanza, ovvero di incamerare tale contributo e destinarlo a fini compatibili;
- un principio di trasparenza, in base al quale aumenti del prezzo di smaltimento rispetto all'esistente (leggasi: tariffe applicate per il 2004) eccedenti l'applicazione eventuale di un recupero dell'inflazione non possono aversi se non sono correttamente e sufficientemente motivate in termini di costi.

Per l'anno 2005 si farà riferimento:

- per il termovalorizzatore di Modena, alle tariffe del 2004;
- per l'impianto di selezione e stabilizzazione di Carpi, alle tariffe del 2004 più un eventuale aumento che si dimostrasse necessario in connessione all'attivazione dell'impianto di filtrazione;
- per le discariche, ai Piani Finanziari legati ai Piani di Adeguamento al dettato del D.Lgs. 36/2003 approvati dalla Provincia.

Va ricordato che, ai sensi della pianificazione provinciale, gli impianti strategici attivi (o in programma) in provincia di Modena sono da considerare al servizio dell'intero ambito territoriale, mentre le discariche presentano valenze specifiche in relazione ai bacini di smaltimento individuati dal PPGR.

In chiusura si coglie l'occasione per auspicare che, entro il prossimo anno 2005, possibilmente anche tutti i Comuni dell'ambito operino il passaggio a regime tariffario (a valere quindi dall'anno finanziario 2006); al di là di una serie di valenze specifiche (piena copertura del costo del servizio; più diretto coinvolgimento del singolo utente, con maggiori possibilità di vedersi riconoscere benefici in corrispondenza di comportamenti "virtuosi") e generali (alleggerimento del bilancio comunale, in specie in periodo di "patti di stabilità" e tetti alla crescita della spesa), infatti, ciò consentirebbe la piena esplicitazione delle attribuzioni che la L.R. 25/99 riconosce in materia all'Agenzia, con la possibilità effettiva, quindi, di effettuare, se necessarie, articolazioni tariffarie "*per fasce territoriali e per tipologia d'utenza*" (art. 18, comma 1bis).