

Provincia di Chieti  
25 ottobre 2004

## La gestione dei rifiuti: stato e prospettiva della tariffa

Massimo Galasso

Massimo Galasso

1

## D.Lgs. 22/97 – Decreto "Ronchi"

Command and Control

Strumenti economici

Tributo speciale per il deposito in discarica

Tassa imballaggi e obbligo iscrizione Conai

Tariffa per lo smaltimento dei RU

Massimo Galasso

2

## D.Lgs. 22/97 – Decreto "Ronchi"

### TITOLO IV - TARIFFA PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI Articolo 49 - Istituzione della tariffa.

1. La tassa per lo smaltimento dei rifiuti è soppressa a decorrere dai termini previsti dal regime transitorio, disciplinato dal regolamento ... (DPR 158/99)... entro i quali i comuni devono provvedere alla integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani attraverso la tariffa di cui al comma 2.

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 coperte dai Comuni mediante l'istituzione di una tariffa.

Massimo Galasso

3

## D.Lgs. 22/97 – Decreto "Ronchi"

L'istituzione della tariffa in sostituzione della Tarsu può essere vista, oltre che come strumento economico di finanziamento del servizio, anche come incentivo a comportamenti eco-compatibili.

La commisurazione alla quantità di rifiuti conferiti introduce il principio di derivazione comunitaria "chi inquina paga", in sostituzione del criterio di capacità contributiva.

Creando una maggiore presa di coscienza nel cittadino-utente nella gestione dei propri scarti, si vuole incentivare la riduzione della produzione dei rifiuti ed una maggiore differenziazione degli stessi, con il fine ultimo di garantire la sostenibilità non solo economica, ma anche ambientale.

Massimo Galasso

4

## Obiettivi perseguiti dal passaggio tassa-tariffa

OBIETTIVO	RAZIONALI	
	AMBIENTALI	ECONOMICI
<p><b>SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE</b> Da tributo a strumento economico ecologicamente virtuoso</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Responsabilizzazione</li> <li>▪ Attuazione gerarchia</li> <li>▪ Incremento RD</li> <li>▪ "Chi inquina paga"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riduzione costi smaltimento</li> <li>▪ Ricavi materiali recuperati</li> </ul>
<p><b>SOSTENIBILITÀ ECONOMICA</b> Copertura integrale costi Finanziamento tramite tariffa Copertura investimenti</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investimenti</li> <li>▪ Tutela ambientale</li> <li>▪ <i>Cleaner technologies</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emersione costi sommersi</li> <li>▪ Limitazione illusione fiscale</li> <li>▪ Riequilibrio fiscalità locale</li> </ul>
<p><b>EQUITÀ CONTRIBUTIVA</b> Si paga per il servizio effettivamente ricevuto</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Equità e trasparenza</li> <li>▪ Correzione sussidi incrociati</li> <li>▪ Responsabilizzazione utenze</li> </ul>
<p><b>EFFICIENZA</b> Price cap Dettaglio costi e metodologia univoca</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controllo gestione</li> <li>▪ Recupero produttività</li> <li>▪ <i>Benchmarking</i> - Trasparenza</li> <li>▪ Riduzione asimmetrie inf.</li> </ul>
<p><b>SEMPLIFICAZIONE</b> Ente locale: indirizzo e controllo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controllo su progettazione servizio e tecnologie di gestione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riduzione fiscalità</li> <li>▪ Alleggerimento del bilancio</li> <li>▪ Svincolo risorse</li> </ul>

Massimo Galasso

5

## Definizioni

La Tariffa, nelle scienze economiche, costituisce il prezzo pubblico di un servizio, ossia il corrispettivo del beneficio economico che l'utente trae da un pubblico servizio liberamente richiesto.

La Tassa, invece, costituisce il contributo di un singolo alla spesa sostenuta dall'Ente del quale il soggetto è obbligato ad avvalersi



Massimo Galasso

6

## La natura giuridica



Massimo Galasso

7

## Tributo o tariffa?

- **Caratteristiche peculiari del servizio:**
  - obbligatorietà del servizio di raccolta dei rifiuti, sia per il Comune che lo gestisce in regime di privativa, quanto per i cittadini che sono obbligati a finanziarlo
  - Prelievo fondato spesso su presunzioni, così come accadeva per la Tassa rifiuti
  - Assenza del momento negoziale-contrattuale tipico delle prestazioni e dei corrispettivi di natura privatistica
  - Impossibilità ed inopportunità di sospendere il servizio da parte del Gestore
  - possibilità di riscossione volontaria e coattiva tramite ruolo,
  - incasso del tributo ambientale (di certa natura impositiva) per cui è obbligatoria la riscossione tramite ruolo,
  - evidenza di una prestazione patrimoniale imposta nel caso dello spazzamento e della pulizia delle aree pubbliche,
  - competenza giurisdizionale delle Commissioni tributarie.

Massimo Galasso

8

## La correlazione alla quantità di rifiuti

- Quella che potrebbe sembrare la principale innovazione, era già prevista, in un certo qual modo, dall' Art. 65 del D.Lgs. 507/93, in base al quale la tassa può essere commisurata:
  - alla quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi urbani producibili nei locali e al costo dello smaltimento oppure,
  - per i comuni aventi popolazione inferiore a 35.000 abitanti, alla qualità e alla quantità effettivamente prodotta dei rifiuti solidi urbani e al costo dello smaltimento.

Massimo Galasso 9

## Totale entrate tariffarie

$$\Sigma T_n = (CG + CC)_{n-1} * (1 + IP_n - X_n) + CK_n$$

$CG_{n-1}$  = costi di gestione del ciclo dei servizi attinenti i rifiuti urbani

$CC_{n-1}$  = costi comuni imputabili alle attività relative ai rifiuti urbani

$IP_n$  = inflazione programmata per l'anno di riferimento

$X_n$  = recupero di produttività per l'anno di riferimento

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

$CK_n = Amm_n + Acc_n + R_n$

Massimo Galasso 10

## Remunerazione del capitale - $R_n$

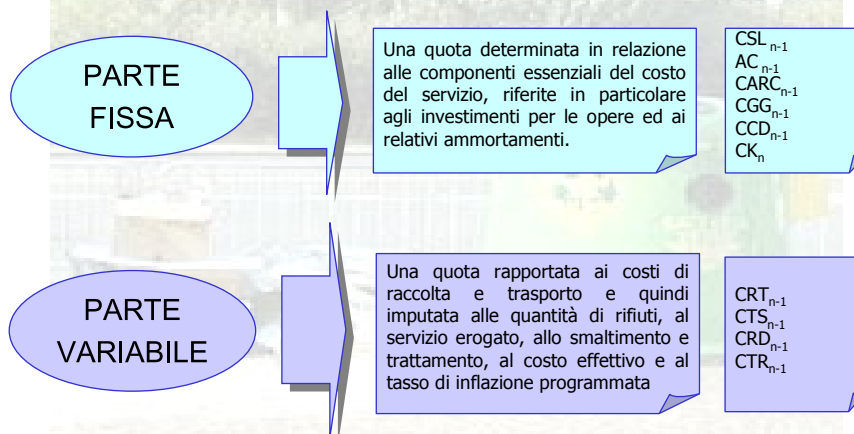
**Per il 1° anno** = la remunerazione del capitale è inizialmente calibrata dal prodotto tra tasso di remunerazione  $r$  indicizzato all'andamento medio annuo del tasso dei titoli di stato aumentato di 2 punti percentuali e capitale netto investito (valore del capitale iniziale meno ammortamenti) aumentato dei nuovi investimenti

**Per gli anni successivi** la remunerazione del capitale è sviluppata nel tempo sulla base di tre addendi:

$$R_n = r_n(KN_{n-1} + I_n + F_n)$$

$r_n$	=	tasso di remunerazione del capitale impiegato
$KN_{n-1}$	=	capitale netto contabilizzato dell'es. precedente (Immob. Nette)
$I_n$	=	investimenti programmati anno di riferimento
$F_n$	=	fattore correttivo che rileva ex post lo scostamento tra investimenti programmati inseriti nella tariffa dell'anno precedente e non effettuati (negativo) o viceversa (positivo)

## Composizione binomia



## Composizione binomia

### PARTE FISSA

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

Costi di spazzamento e lavaggio strade	CSL <sub>n-1</sub>
Altri costi	AC <sub>n-1</sub>
Costi amm. e di accertam., riscoss. e contenz	CARC <sub>n-1</sub>
Costi generali di gestione	CGG <sub>n-1</sub>
Costi comuni diversi	CCD <sub>n-1</sub>
Costi d'uso del capitale	CK <sub>n</sub>

### PARTE VARIABILE

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

Costi di raccolta e trasporto rif. indifferenziati	CRT <sub>n-1</sub>
Costi di trattamento e smaltimento r. indiff.	CTS <sub>n-1</sub>
Costi di raccolta differenziata	CRD <sub>n-1</sub>
Costi di trattamento e riciclo r. differenziata	CTR <sub>n-1</sub>

## Parametri per le utenze

UTENZA	PARTE FISSA	PARTE VARIABILE
<b>Domestica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>superficie abitazione (mq)</li> <li>numero componenti nucleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rifiuti, differenziati e non, effettivamente conferiti</li> </ul>
	<b>TFd (n, S) = Quf * S * Ka(n)</b>	<b>TVd = Quv × Kb(n) × Cu</b>
<b>Non domestica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>superficie locali</li> <li>tipo di attività svolta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rifiuti urbani e speciali (assimilati agli urbani) effettivamente conferiti</li> </ul>
	<b>TFnd (ap, Sap) = Qapf × Sap(ap) × Kc(ap)</b>	<b>TVnd(ap, Sap) = Cu × Sap(ap) × Kd(ap)</b>

## Obbligo e sperimentazione

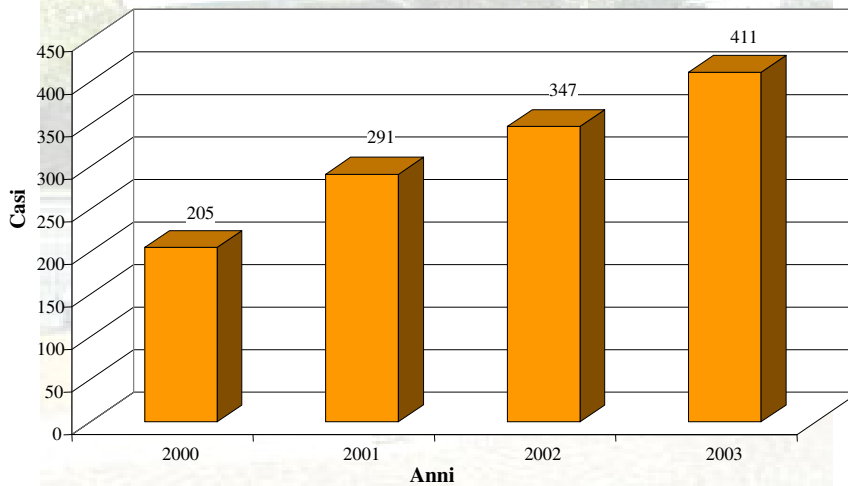
Scaglione		N. Comuni	Piano Finanziario	Tariffa
Popolazione	Grado di copertura dei costi - (G)			
> 5000 abitanti	$G > 85\%$	738	2001	2005*
> 5000 abitanti	$55\% < G \leq 85\%$	996	2002	2005
> 5000 abitanti	$< 55\%$	83	2005	2008
< 5000 abitanti	qualsiasi	4381		
<b>Totale</b>		<b>6198</b>		

Fonte: APAT - ONR - Rapporto Rifiuti 2003

Massimo Galasso

15

## Obbligo e sperimentazione



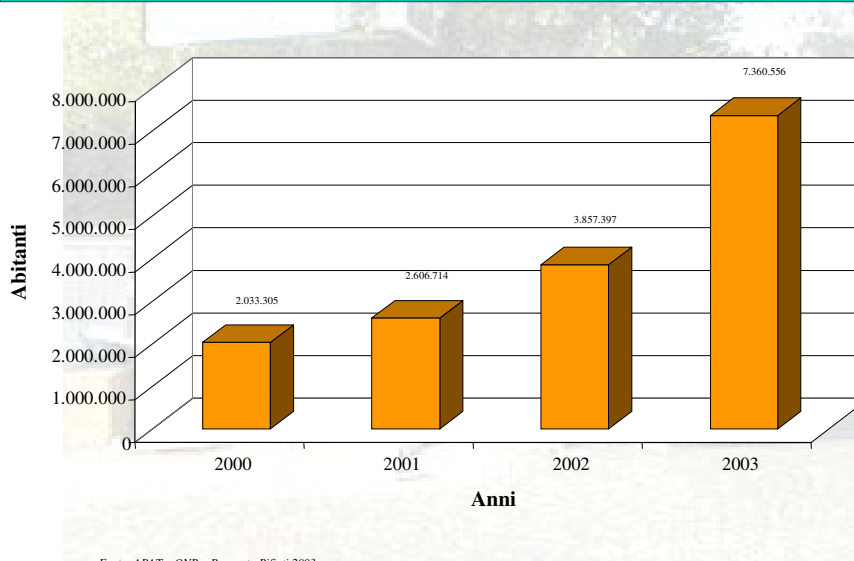
Fonte: APAT - ONR - Rapporto Rifiuti 2003

Massimo Galasso

16



## Obbligo e sperimentazione



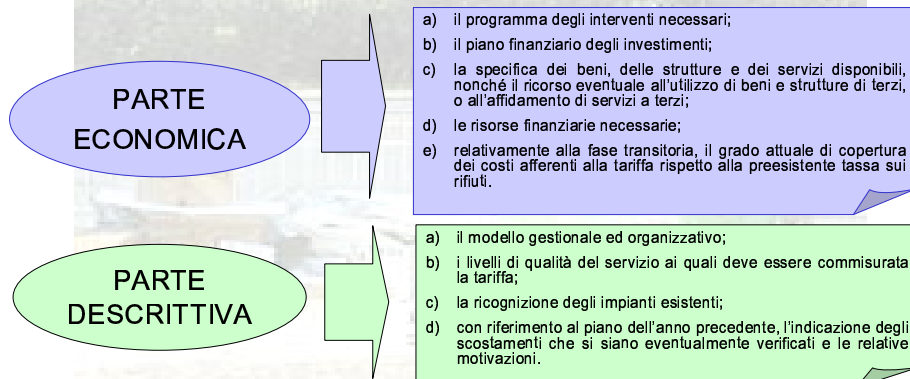
Fonte: APAT - ONR - Rapporto Rifiuti 2003

Massimo Galasso

17

## Piano finanziario

**Art. 49 D.Lgs 22/97 comma 4-bis. A decorrere dall'esercizio finanziario che precede i due anni dall'entrata in vigore della tariffa, i comuni sono tenuti ad approvare e a presentare all'Osservatorio nazionale sui rifiuti il piano finanziario e la relazione di cui all'articolo 8, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158.**



Sulla base del piano finanziario l'Ente locale determina la tariffa, fissa la percentuale di crescita annua della tariffa ed i tempi di raggiungimento del pieno grado di copertura dei costi nell'arco della fase transitoria.

Massimo Galasso

18

## Piano finanziario

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
> 5000 abitanti	55% < G ≤ 85%	996	2002
> 5000 abitanti	G < 55%	83	2005
tutti i Comuni			
< 5000 abitanti	qualsiasi	4381	
<b>Totale</b>		<b>6198</b>	

Fonte: Comuni  
Elaborazione: APAT - ONR

Regime applicato	N. Comuni
TarSU	153
Tariffa	134
<b>Totale</b>	<b>287</b>

Fonte: Comuni  
Elaborazione: APAT - ONR

Massimo Galasso 19

## Problematiche generali

RIPARTIZIONE PARTE FISSA/VARIABILE

MISURAZIONE QUANTITÀ DI RIFIUTI

AUMENTO DELLE TARIFFE

COPERTURA AGEVOLAZIONI RD

APPLICAZIONI SPERIMENTALI

- Costi del personale – 50 % - all.1 – punto 2.2 DPR 158/99
- Diversa incidenza dei fattori  $K_a$  e  $K_b$  sulla numerosità
- Più peso alla parte fissa nella sperimentazione
- Effettiva variabilità

## Piani finanziari Comuni a tariffa

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

Costi Spazzamento e Lavaggio (CSL)	11.931.810	11.931.810	11,37%
Altri Costi (AC)	3.331.497	3.331.497	3,17%
Costi comuni (CC)	23.300.073	23.300.073	22,20%
Costi Uso del Capitale	12.156.418	12.156.418	11,58%
<b>PARTE FISSA</b>	<b>50.719.798</b>	<b>50.719.798</b>	<b>48,33%</b>
Costi Raccolta e Trasporto (CRT)	19.174.818	19.174.818	18,27%
Costi Trattamento e Smaltimento (CTS)	17.319.303	17.319.303	16,50%
Costi Raccolta Differenziata (CRD)	13.666.686	13.666.686	13,02%
Costi di Trattamento e Riciclo (CTR)	4.065.035	4.065.035	3,87%
<b>PARTE VARIABILE</b>	<b>54.225.842</b>	<b>54.225.842</b>	<b>51,67%</b>

Fonte: ns elaborazioni su Rapporto Rifiuti 2003, Apat Onr

Massimo Galasso 21

## Problematiche generali

RIPARTIZIONE PARTE FISSA/VARIABILE

MISURAZIONE QUANTITÀ DI RIFIUTI

AUMENTO DELLE TARIFFE

COPERTURA AGEVOLAZIONI RD

APPLICAZIONI SPERIMENTALI

- Solo indicatori presuntivi (coefficienti e componenti)
- Nella sostanza non si cambia rispetto alla tassa
- Per le "non domestiche" i coefficienti non sono rappresentativi

Massimo Galasso 22

## Come ripartire i costi sulle utenze?

- **Le difficoltà a misurare i rifiuti conferiti, indice del servizio goduto, ha ridotto l'efficacia della Tariffa**
- **I sistemi di misurazione, anche quando applicabili, hanno un incerto rapporto costi/benefici**

***Vi sono talune soluzioni tecnologiche e situazioni di grandi produttori di rifiuti, ove è possibile e conveniente ricorrere alle misurazioni .***

## Come ripartire i costi sulle utenze?

- **Il principio del PAYT è fondamentale**
- **La collettività sostiene costi fissi per garantire comunque il servizio**
- **I costi in realtà variabili non superano il 20%**
- **Vi sono costi semi-fissi che variano al modificarsi di livelli discreti di attività**
- **Vi sono rifiuti prodotti direttamente e rifiuti indotti dalla attività economica svolta**

***In teoria, si dovrebbe rapportare il costo a carico di ogni singolo utente sulla base:***

- ***della potenzialità messa a disposizione***
- ***delle quantità effettivamente raccolte e smaltite***

## Problematiche generali

RIPARTIZIONE PARTE FISSA/VARIABILE

MISURAZIONE QUANTITÀ DI RIFIUTI

AUMENTO DELLE TARIFFE

COPERTURA AGEVOLAZIONI RD

APPLICAZIONI SPERIMENTALI

- Maggior livello di copertura e inclusione di tutte le voci di costo
- Iva (aumento solo in alcuni casi) – (Risparmio per non domestiche)
- Paga chi effettivamente ne usufruisce

Massimo Galasso 25

## Copertura dei costi

**DPR 158/99 - Art. 2. c2. La tariffa di riferimento a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e deve rispettare la equivalenza di cui al punto 1 dell'allegato I.**

**Il principio prioritario della copertura integrale dei costi appare un obiettivo da perseguire al fine di ottenere il raggiungimento di finalità essenziali:**

- **Sostenibilità economica**
- **Equità**
- **Trasparenza**
- **Tutela ambientale**

**L'Ente Locale può intervenire, con provvedimenti motivati, non già a ridurre la copertura, bensì ad agevolare determinate categorie di utenti nel rispetto della trasparenza complessiva ed avvalendosi della fiscalità generale.**

Massimo Galasso 26

## Problematiche generali

RIPARTIZIONE PARTE FISSA/VARIABILE

MISURAZIONE QUANTITÀ DI RIFIUTI

AUMENTO DELLE TARIFFE

COPERTURA AGEVOLAZIONI RD

APPLICAZIONI SPERIMENTALI

- Con la tariffa dell'indifferenziato
- Addebitando il costo alla parte fissa
- Recupero di produttività (oneri di smaltimento)

Massimo Galasso 27

## Problematiche generali

RIPARTIZIONE PARTE FISSA/VARIABILE

MISURAZIONE QUANTITÀ DI RIFIUTI

AUMENTO DELLE TARIFFE

COPERTURA AGEVOLAZIONI RD

APPLICAZIONI SPERIMENTALI

- Anche dopo l'introduzione obbligatoria?
- Pratica applicativa ormai consolidata
- Garanzia di applicabilità

Massimo Galasso 28

## Problematiche relative al calcolo

MODALITÀ DI GESTIONE			
	Gestione Diretta o Assimilata	Società Pubbliche o Miste	In Appalto
<b>Rilevazione costi</b>	<input type="checkbox"/> Difficoltà gestionale	<input type="checkbox"/> Asimmetria informativa <input type="checkbox"/> Canone di appalto omnicomprensivo	
<b>Recupero produttività</b>	<input type="checkbox"/> È un reale incentivo all'efficienza del gestore? <input type="checkbox"/> Periodo di riferimento troppo breve	<input type="checkbox"/> L'Ente è lo stesso soggetto che lo deve applicare	<input type="checkbox"/> Valore politico <input type="checkbox"/> Fino a nuovo affidamento?
<b>Ammortamento</b>	<input type="checkbox"/> Quale percentuale di ammortamento? <input type="checkbox"/> Ammortamenti non effettuati? <input type="checkbox"/> Asimmetria informativa		
<b>Accantonamento</b>	<input type="checkbox"/> Stessa problematica dell'ammortamento		
<b>Tasso remunerazione</b>	<input type="checkbox"/> Quale valore dare ad $r_n$ ? <input type="checkbox"/> Nel bilancio preventivo?	<input type="checkbox"/> Valore titoli di Stato <input type="checkbox"/> Valore politico	<input type="checkbox"/> Tasso variabile <input type="checkbox"/> Compreso nel canone <input type="checkbox"/> Se offerto in sede di gara?
<b>Capitale netto contabilizzato</b>	<input type="checkbox"/> Non è noto quando viene redatto il piano finanziario	<input type="checkbox"/> Asimmetria informativa e problemi affini a quelli relativi ai costi <input type="checkbox"/> È difficile da associare direttamente al servizio in esame <input type="checkbox"/> Non è noto quando viene redatto il piano finanziario	
<b>Investimenti e fattore correttivo</b>	<input type="checkbox"/> Il fattore correttivo può essere calcolato solo due anni dopo.		

Massimo Galasso 29

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
Equità, trasparenza e più corretta percezione del costo del servizio da parte delle utenze	Impossibilità di procedere alla quantificazione delle quantità di rifiuti conferiti
Introduzione di processi di rilevazione dei costi e di contabilità analitica ed emersione dei costi sommersi	Difficoltà a perseguire comportamenti scorretti e a limitare <i>illegal dumping</i> e <i>free riding</i>
Inclusione di tutti i costi in un'ottica di trasparenza ed equità	Impossibilità tecnica di procedere alla sospensione del servizio
Correzione della sussidiazione incrociata	Aumento delle tariffe
Rischio industriale al Gestore	Incertezza delle procedure e assenza di giurisprudenza
Bollettazione e riscossione mediante Gestore	

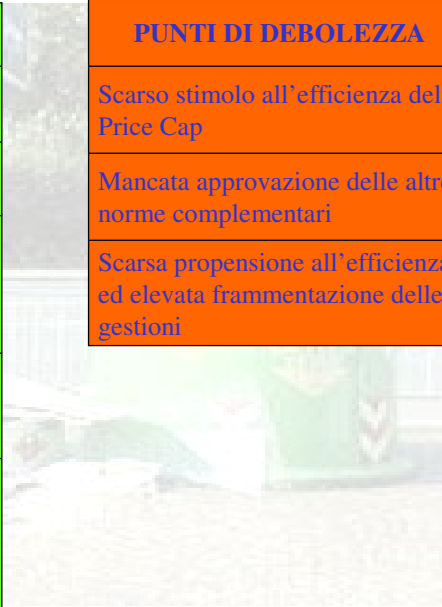
Massimo Galasso 30

**PUNTI DI FORZA**

- Possibilità per le utenze non domestiche di detrarre l'Iva
- Snellimento burocratico e liberazione di risorse
- Maggiore flessibilità nella definizione della Tariffa, nell'applicazione di riduzioni ed agevolazioni.
- Possibilità di adeguare, nel rispetto della norma, la Tariffa alle esigenze del cliente
- Introduzione di sistemi di quantificazione, crescita della consapevolezza ambientale e riduzione dei conferimenti di rifiuti non recuperabili

**PUNTI DI DEBOLEZZA**

- Scarso stimolo all'efficienza del Price Cap
- Mancata approvazione delle altre norme complementari
- Scarsa propensione all'efficienza ed elevata frammentazione delle gestioni

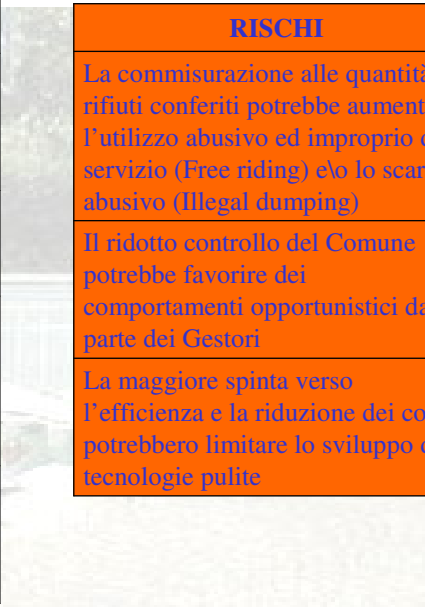


**OPPORTUNITÀ**

- La commisurazione alle quantità conferite e la fatturazione puntuale potrebbero dare impulso alla liberalizzazione
- Il recupero di somme da evasione ed elusione potrebbe portare ad un abbassamento delle tariffe medie
- L'esigenza di soddisfare una clientela più attenta e di utilizzare strumenti più sofisticati potrebbe favorire l'aggregazione tra Enti e/o gestori e le economie di scala
- La Tariffa potrebbe essere sfruttata come strumento di marketing per migliorare l'attenzione al cliente e il servizio in generale

**RISCHI**

- La commisurazione alle quantità di rifiuti conferiti potrebbe aumentare l'utilizzo abusivo ed improprio del servizio (Free riding) e/o lo scarico abusivo (Illegal dumping)
- Il ridotto controllo del Comune potrebbe favorire dei comportamenti opportunistici da parte dei Gestori
- La maggiore spinta verso l'efficienza e la riduzione dei costi potrebbero limitare lo sviluppo di tecnologie pulite





### OPPORTUNITÀ

La liberazione di risorse comunali permetterebbe il finanziamento di altri progetti di interesse comunale

Il maggior controllo e l'emersione di costi sommersi potrebbero portare alla massimizzazione di efficienza, efficacia ed economicità

La Tariffa potrebbe divenire uno strumento di marketing per acquisire nuovi clienti, tra le utenze non domestiche, nell'ambito extra-privativa comunale

Impulso all'innovazione tecnologica e allo sviluppo di sistemi di quantificazione standardizzati e con un rapporto costi/benefici positivo



Massimo Galasso 33

**Provincia di Chieti  
25 ottobre 2004**

**La gestione dei rifiuti:  
stato e prospettiva della tariffa**

**Massimo Galasso**

Massimo Galasso 34