

## La tariffa come elemento di qualità nella gestione economica del servizio rifiuti urbani

Marco Ricci - [ricci.marco@tele2.it](mailto:ricci.marco@tele2.it)

Gruppo di Studio sul Compostaggio e  
la gestione integrata dei Rifiuti Urbani  
Scuola Agraria del Parco di Monza

Tel: 039 – 230.2660; Cell: 348 – 8731065

WebSite: [www.monzaflora.it/compost](http://www.monzaflora.it/compost)

### Un sistema in crescita

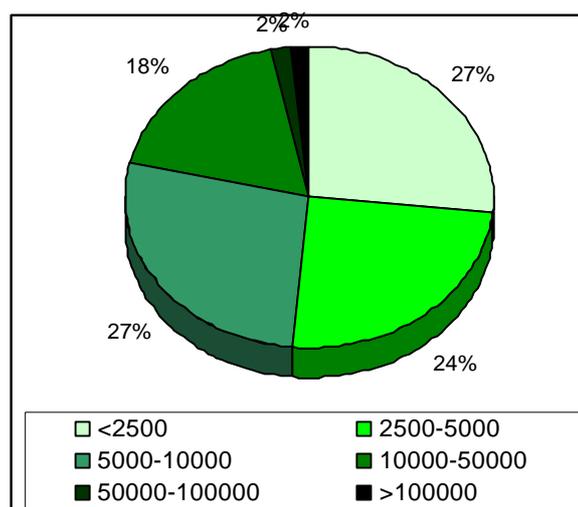
Nei 7 anni intercorsi dall'emanazione del Dlgs 22/97 ed a 5 anni dalla definizione del metodo normalizzato (DPR 158/99) la tariffa per i servizi dei rifiuti urbani registra una lenta ma costante crescita; alla fine del 2002 la tariffa viene applicata, prevalentemente in maniera presuntiva<sup>1</sup>, in 347 Comuni con una popolazione coinvolta pari a quasi 4 milioni di abitanti.

**Tabella 1: Comuni in Tariffa in Italia (dato APAT, ONR 2002)**

Anno	2000	2001	2002
N° Comuni	205	291	347
N° abitanti	2.033.305	2.606.714	3.857.297

L'applicazione è ovviamente più diffusa in quelle realtà ed aree del paese che hanno consolidato sistemi di gestione integrati dei rifiuti urbani (soprattutto nelle Regioni del Veneto, Emilia Romagna e Lombardia). I casi di applicazione sono concentrati per il 75% in Comuni con meno di 10.000 abitanti anche se non mancano realtà di dimensioni demografiche significative (Venezia, Parma, Pesaro, Roma, Padova, per citarne solo alcune).

**Figura 1: Suddivisione dei Comuni in tariffa (2002) in funzione di classi demografiche – APAT & ONR 2002**



<sup>1</sup> Per **presuntivi** si intendono metodi tariffari che fanno uso soltanto di indici di produzione di rifiuti, forniti dal DPR 158/99.  
Seminario A.P.R. - Provincia di Chieti - Ott 2004

## La nuova tempistica

Secondo i dati dell'ONR e dell'APAT sono 759 i Comuni che dovranno applicare la tariffa a partire dal 1° gennaio 2004, 973 quelli che l'avvieranno nel 2005, mentre nel 2008 saranno coinvolti 4464 Comuni.<sup>2</sup>

Alla luce delle indicazioni fornite dai lavori in corso relativi alla Finanziaria 2004 viene **prevista** una modifica dei tempi di applicazione della tariffa per i Comuni con la scadenza più ravvicinata (vedi tabella 2).

**Tabella 2: Scadenze per l'applicazione della Tariffa (DPR 158/99, L. 488/1999, L. 289/02)**

	GRADO DI COPERTURA DEI COSTI NEL 1999	ANNO DI PRESENTAZIONE DEL PIANO FINANZIARIO	DATA DI APPLICAZIONE DELLA TARIFFA
Comuni con più di 5.000 abitanti	G > 85%	1° luglio 2000	<b>1° gennaio 2006</b>
	55% < G ≤ 85%	1° luglio 2002	<b>1° gennaio 2006</b>
	G < 55%	1° gennaio 2005	1° gennaio 2008
Comuni con meno di 5.000 abitanti	QUALSIASI	1° gennaio 2005	1° gennaio 2008

Tale posticipo (il terzo in ordine di tempo) non deve tuttavia distogliere l'attenzione e l'impegno dei Comuni dal fatto che il *passaggio alla tariffa* va considerato in relazione soprattutto con i tempi operativi per produrre alcuni strumenti necessari per avviare tale sistema; il processo viene schematizzato di seguito:

OPERAZIONE	OBIETTIVO
descrizione del servizio <input type="checkbox"/> organizzazione dei circuiti di raccolta <input type="checkbox"/> informazioni sui costi delle raccolte e dei trattamenti <input type="checkbox"/> introiti e contributi	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Piano Finanziario</b>
Aggiornamento Banche dati <input type="checkbox"/> utenze domestiche <input type="checkbox"/> utenze non domestiche <input type="checkbox"/> altre utenze	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Verifica elusione</b> <b>Predisposizione strumenti per determinazione importi</b>
Definizione del metodo tariffario	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Calcolo delle Tariffe</b>

Le scadenze di legge riassunte nella tabella 2 vanno quindi valutate soprattutto in funzione dei tempi tecnici necessari per la predisposizione del Piano Finanziario e per l'organizzazione delle banche dati per le categorie (utenze domestiche e non-domestiche); tali operazioni solitamente impegnano i diversi uffici di un Comune per un periodo variabile da alcuni mesi a quasi un anno, a seconda della complessità del metodo tariffario previsto e dalle difficoltà incontrate in fase di creazione delle banche dati.

<sup>2</sup> La data del 2008, coinvolgendo i Comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, risulta quella con il maggior numero di Amministrazioni

## Il Piano Finanziario come strategia per la comprensione dei costi di servizio

L'esigenza di maggiore chiarezza nella gestione economica del settore rifiuti è già previsto nella normativa di riferimento (Dlgs 22/97) ma è significativo ricordare che tale aspetto viene ribadito nell'ultimo Rapporto della *Corte dei Conti*; la CdC evidenzia nella propria relazione il ritardo che gli Enti "hanno dimostrato nel dotarsi di strumenti di conoscenza della gestione del servizio, in modo da poter comprendere gli aspetti critici e attivare meccanismi di correzione".

In questo contesto il *Piano Finanziario*<sup>3</sup> rappresenta certamente uno strumento fondamentale per l'Ente Pubblico in termini di: evidenziazione dei costi sostenuti e di programmazione delle entrate/uscite per gli anni successivi, a tutto vantaggio dei cittadini (e delle utenze) che possono farsi un quadro corretto e dettagliato della spesa pubblica per il settore dei rifiuti. Nello specifico la prima stesura di un Piano Finanziario rappresenta certamente un momento di chiarezza per la comprensione dettagliata dei servizi avviati in un Comune, dato che dovrebbe permettere di:

- ❑ evidenziare le voci di costi relative a ciascun circuito di raccolta erogato
- ❑ associare ad ogni categoria di utenza i costi relativi ai servizi di cui usufruisce
- ❑ parametrare i costi di servizi a chiamata o su richiesta
- ❑ determinare il costo per servizi aggiuntivi realizzati per determinate categorie di utenza.

Tecnicamente *la compilazione del Piano Finanziario* non è a priori un'operazione complessa; si tratta di riassumere in un unico documento una serie di informazioni che sono disponibili presso i diversi uffici di un Comune (tecnico, tributi, anagrafe, ecc.). Una recente indagine dell'ARPA del Veneto sul contenuto dei Piani Finanziari trasmessi dai Comuni della Regione (*tabella 3*) conferma una buona "qualità" dei documenti prodotti. Nonostante questo è ancora insufficiente il numero di Comuni che – a livello nazionale - ha elaborato ed inviato tale documento all'ONR entro le scadenze previste dalla normativa (solo il 24% dei Comuni ha rispettato la scadenza prevista per il 2001).

**Tabella 3: Qualità e contenuti dei Piani Finanziario dei Comuni della Regione Veneto [ARPAV – 2002]**

Qualità	Tipo Informazioni	N°	Percentuale.
Buona	costi ed informazioni dettagliate	35	47,9%
Sufficiente	indicazioni dei costi obbligatori	28	38,4%
Bassa	costi non suddivisi per circuiti di raccolta	6	8,2%
Inadeguata	costi non classificabili	3	4,1%
Altro	solo costi complessivi	1	1,4%
		<b>73</b>	<b>100%</b>

## I cambiamenti introdotti dalla tariffa

Negli ultimi anni spesso l'attenzione degli addetti del settore è stata rivolta (troppo) a sottolineare le *difficoltà* che comporta il passaggio da tarsu a tariffa, dimenticando forse che parte di tali problematiche è conseguenza (almeno in parte) della situazione progressiva determinata dalla TARSU<sup>4</sup>, un tributo che in generale determina:

- ❑ una copertura parziale dei costi del settore attraverso il gettito del tributo
- ❑ una suddivisione del costo economico del servizio tra le categorie di utenze (domestiche e non-domestiche) in funzione della superficie dell'utenza e pertanto non è a priori proporzionale alla quantità di rifiuti prodotti o di servizio usufruito

<sup>3</sup> Un Piano Finanziario standard è stato elaborato dall'APAT e ONR; è disponibile al sito [www.sinanet.anpa.it](http://www.sinanet.anpa.it)

<sup>4</sup> Tassa sui Rifiuti Solidi Urbani in base alla L. 507/1993.

La tariffa introdotta con Il *Metodo Normalizzato* corregge – almeno in parte – questa impostazione dato che prevede:

- ❑ la copertura integrale dei costi del servizio; questo determina inevitabilmente un aumento dei costi a carico delle utenze ma allo stesso tempo “libera” risorse del bilancio comunale, non più impegnate per pagare il servizio.
- ❑ la necessità di rivedere le modalità in base alle quali i costi complessivi del settore rifiuti vengono ripartiti tra la categorie delle utenze domestiche e non-domestiche, un'azione volta ad introdurre maggiore equità tra servizi erogati e introiti richiesti;
- ❑ la diversa ripartizione dei costi all'interno della categorie coerente con il principio “chi inquina paga”, applicando gli indici presuntivi del DPR 158/99; nel caso delle utenze domestiche la ripartizione (presuntiva!) dei costi tiene conto anche del numero di componenti famigliari, e quindi della maggiore produzione di rifiuti a parità di dimensione delle abitazioni.

Vi sono poi ulteriori aspetti, che non possiamo approfondire in questa sede per mancanza di spazio, che riguardano la riorganizzazione delle competenze tra Comune e gestore del servizio oppure il fatto che si passi da un introito di natura tributaria (Tarsu) ad un incasso di tipo fiscale (fattura-tariffa). Ma *è proprio in considerazione di questi aspetti che è auspicabile che l'Ente Locale anticipi le fasi di preparazione e simulazione della nuova tariffa*, possibilità sperimentali che d'altronde sono previste nella normativa vigente, in maniera da consentire un'introduzione graduale di tali cambiamenti.

## **I soggetti di coordinamento e semplificazione della gestione dei Comuni**

Un ulteriore fattore strategico – ai fini di una semplificazione dell'iter amministrativo all'interno del singolo Comune, soprattutto in presenza di Comuni medi e piccoli – è dato dalla realizzazione di tale passaggio mediante il *supporto di un soggetto sovracomunale* (Ambito Territoriale, Bacino o Consorzio di Comuni, operatore d'ambito). Lo scenario Nazionale conferma questo dato: il 72% dei Comuni in tariffa rientra all'interno di aree dove operano Enti sovra-comunali, in particolare nel caso della:

- ❑ Regione Veneto, nella quale nel 2001 il 75% dei Comuni con tariffa ha effettuato il passaggio attraverso il proprio Bacino (sub-Ambiti a livello Provinciale)
- ❑ Regione Emilia-Romagna, dove le Aziende di Ambito, che già erano in carico della gestione consortile dei servizi di raccolta e trattamento dei RU hanno assunto anche il Ruolo di predisposizione delle tariffe; 65 Comuni su 77 hanno avviato la tariffa nel 2001 attraverso le AdA,
- ❑ Provincia Autonoma di Bolzano dove 113 Comuni su 116 applicano la tariffa, seguendo una metodica uniforme in seguito all'assegnazione dei Comuni ai Consorzi di Gestione ed al supporto normativo erogato dalla Provincia.
- ❑ Regione Lombardia: in questo caso è doveroso ricordare le esperienze pilota promosse con successo dai Consorzi dei Comuni dei Navigli (attualmente coinvolge 13 Comuni) e da molti Comuni della Provincia di Bergamo, esperienze che spesso hanno anticipato le strategie e l'impostazione tariffaria prevista dal metodo tariffario.

Riportiamo nella tabella 4 il numero complessivo di Comuni che applicano tariffa facenti parte di Consorzi o di Gestori sovracomunali. La tariffa in termini consortili viene implicitamente prevista nel Dlgs 22/97 e soprattutto consente di rendere uniformi o almeno confrontabili tra loro, le quote fisse e variabili previste per le categorie; le implicazioni, soprattutto per le utenze non-domestiche e produttive sono evidenti.

**Tabella 4: Comuni che applicano tariffa facenti parte di Consorzi o di Gestori sovracomunali**

Consorzio /Gestore sovracomunale	Pr	N. Comuni a tariffa 2002	N. Comuni totali a tariffa nel 2002	Percentuale dei comuni a tariffa facenti parte di consorzio 2002
		v.a	v.a	%
ACM	VE	12	15	80,00
AGAC	RE	11	12	91,67
	PR	1	6	16,67
AMI	BO	7	10	70,00
	RA	3	12	25,00
TE.AM.	RA	9		
ASPES	PU	8	8	100,00
A. I. M. A. G.	MO	6	8	75,00
BACINO PADOVA1	PD	8	12	66,67
NAVIGLI	MI	13	15	86,67
PUBLIAMBIENTE	FI	12	12	100,00
	PT	1	1	100,00
TV3	TV	25	45	55,56
PRIULA TV2	TV	17		
RINGHIERA	BG	6	25	24,00
C.I.S.I.	VR	2	15	13,33
		6		
<b>TOTALE</b>		<b>141</b>	<b>196</b>	<b>71,94</b>

Fonte: Rapporto 2001 APAT – ONR

In conclusione è bene ribadire che nella fase di predisposizione della tariffa è importante che l'Ente Locale sappia *comunicare correttamente* alle proprie utenze quali potranno essere gli effetti del passaggio, evitando di creare aspettative falsate, quali la diminuzione degli importi introitati (abbiamo mostrato in precedenza che la necessità di coprire con la tariffa tutti i costi del settore rifiuti comporta un aumento delle entrate). Andrà piuttosto sottolineato lo sforzo che l'ente avvia per "fare quadrare" il bilancio del settore, gestendo il servizio rifiuti in termini di efficienza operativa, e di trasparenza gestionale in relazione al pagamento del servizio con gli introiti effettivamente incassati; tale impostazione d'altronde trova da tempo applicazione in altri servizi erogati dall'Amministrazione pubblica quali acqua, energia elettrica o gas.