

**CONVEGNO: DALLA PARTE DEL CITTADINO**  
**LA TARIFFA DI IGIENE URBANA E LE RICADUTE**  
**ECONOMICHE PER GLI UTENTI**

**Intervento di Riccardo Tenerini**

**Premessa**

Il D.L. 22/97 e gli Atti Normativi successivi, hanno introdotto una serie di fondamentali innovazioni nel campo dei rifiuti urbani e dei meccanismi di regolazione che lo supportano.

Tra le altre cose, inoltre, tale Decreto all'art.49, allo scopo di introdurre strumenti di governo dei comportamenti, coerenti con gli obiettivi di riduzione e di recupero dei rifiuti, ha stabilito la soppressione della "tassa per lo smaltimento dei R.S.U. (Tarsu) e la sua sostituzione con la Tariffa" (2005).

Tale nuovo sistema di copertura dei costi dei servizi di igiene urbana permetterà di ottenere una maggiore trasparenza nella gestione del servizio, in quanto, i costi effettivamente sostenuti dal Gestore per lo svolgimento dei servizi di per la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento ivi compreso i controlli su queste operazioni e sugli impianti di smaltimento (sia nella fase gestionale, sia dopo la chiusura) andranno evidenziati all'interno dei bilanci attraverso il Piano Finanziario "che ne definisce i costi specifici e ne prevede la progressiva copertura totale con l'introito tariffario".

La Tariffa quindi, rappresenta lo strumento di gestione dei rifiuti urbani che riprende sostanzialmente due concetti:

1. *Ambientale*, l'impostazione acquisisce il noto concetto delle responsabilità condivisa (" Chi Inquina Paga") e rappresenta quindi una opportunità per imputare alle diverse utenze un costo del servizio proporzionale ai rifiuti da esse prodotti.
2. *Economico*, la tariffa costituisce un elemento di trasparenza nella gestione del settore, rendendo di fatto evidenti tutti i costi sostenuti in piena coerenza con un approccio gestionale della Finanza pubblica, cosa non realizzata con l'attuale regime di Tassa dove, i Comuni hanno la possibilità di ricorrere alla fiscalità ordinaria per coprire parte dei costi di gestione dei rifiuti.

Con il Decreto Ronchi, dunque, si riconosce come gli obiettivi di tutela e salvaguardia ambientale possano essere più agevolmente perseguiti utilizzando strumenti economici che valorizzino i comportamenti virtuosi degli utenti per la raccolta differenziata (R.D.), stimolando l'innovazione e la competitività, promuovendo nel contempo un più corretto e trasparente sistema di controllo di Gestione del Ciclo dei rifiuti urbani da parte dei Comuni o degli enti preposti (cfr. ATO e Province) e degli Enti Gestori.

-----  
(R.D. quella idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee – art. 6 D.Leg. 22/97. Obiettivo 2003 35% della massa dei rifiuti prodotti. E' collegato al coefficiente di correttivo dell'equo tassa introdotta dalla finanziaria 1996. Da un'indagine della Corte dei Conti risulta che la maggior parte dei Comuni nel 2002 è lontana dal raggiungere l'obiettivo. In caso di mancato raggiungimento l'ente deve pagare un extra tributo regionale calcolato

sulla massa dei rifiuti prodotti nei Comuni che non hanno raggiunto il 35% - Accordo ANCI CONAI per la raccolta differenziata degli imballaggi).

### **La tariffa nei servizi di igiene urbana**

La Tariffa - le cui caratteristiche principali vengono delineate nell' art. 49 del Dlgs 22/97 e poi definite nel DPR 158/99- diventa dunque uno strumento di natura economico/amministrativa per promuovere:

- Nei confronti delle *aziende di gestione dei servizi*: una sistema che ottimizzi la gestione dei rifiuti, consenta di ricorrere a tecniche a basso impatto ambientale, e nello specifico promuova e realizzi efficacemente le attività di raccolta differenziata e di recupero.
- Nei confronti delle *Amministrazioni pubbliche*: una maggiore attenzione ai costi ambientali derivanti dalla gestione dei rifiuti e allo stesso tempo rispondendo alla richiesta di riordino della fiscalità locale volta a "*modernizzare il sistema assicurando agli enti locali margini di autonomia (...). e ridisegnando i tributi di maggiore rilievo*" (delega conferita con la Legge Finanziaria del 2000)
- Nei confronti del *cittadino-utente*: viene mutata la natura dell' introito (da tassa a corrispettivo) e viene delineato un sistema di pagamento per il servizio corrispondente all' effettiva produzione dei rifiuti, al grado di adesione alle raccolte differenziate, ecc. In sostanza l'obiettivo gestionale è di realizzare il principio - più volte ricorrente nelle normative Europee - che "chi inquina paga".

Vengono quindi superati molteplici limiti che caratterizzavano (e caratterizzano ancora, poiché largamente prevalente) la Tarsu.

Innanzitutto, infatti, risultava prassi diffusa il fatto che, con la Tarsu, numerosi costi di gestione dei servizi non fossero di fatto computati e quindi non coperti attraverso il gettito tributario.

Ricordo che il D.Leg. 507/93 prevede la copertura dal 50 al 100% dei costi complessivi annuali di gestione del ciclo raccolta e smaltimento detratte le entrate derivanti dal recupero o riciclo ed una percentuale compresa tra il 5 e il 15% a titolo di costo di spazzamento delle strade. In Umbria la media della copertura è inferiore al 70%.

Alcuni costi del servizio venivano infatti coperti attraverso la fiscalità ordinaria o altre risorse di bilancio, risultando comunque a carico dei cittadini, generalmente attraverso l'ICI o sottraendo risorse ad altri servizi.

La tariffa quindi garantirà chiarezza ai cittadini, offrendo chiari segnali ai produttori di rifiuti (domestici e non). Tutto questo si rifletterà comunque su alcuni evidenti elementi formali e sostanziali che è opportuno analizzare.

## **L'applicazione della tariffa**

La tariffa sulla base di quanto stabilito dal DPR 158/99 si distingue in due parti.

La prima è il corrispettivo da riconoscere al gestore per lo svolgimento dei servizi (spazzamento, raccolta, smaltimento) da calcolarsi con la seguente formula (*metodo normalizzato*):

$$\text{Totale delle entrate tariffarie: } ST_n = (CG + CC)_{n-1} \times (1 + IP_n - X_n) + CK_n$$

Dove:

$T_n$  : totale delle entrate tariffarie di riferimento

$CG_{n-1}$  : costi di gestione dei servizi (dato di bilancio dell'anno precedente)

$CC_{n-1}$  : costi comuni imputabili ai servizi (dato di bilancio dell'anno precedente)

$IP_n$  : inflazione programmata per l'anno di riferimento (dato esterno)

$X_n$  : recupero di produttività per l'anno di riferimento (dato esterno)

$CK_n$  : costi d'uso del capitale (dato previsionale calcolato)

$n$  : anno di riferimento, ossia di applicazione della tariffa

Una volta determinato l'ammontare per i servizi resi che deve essere riconosciuto al Gestore, si dovrà individuare come tale costo

si debba ripartire tra gli utenti (*articolazione tariffaria*), i quali distinti tra utenze domestiche e non domestiche sono chiamati a coprire tutti i costi riconosciuti al gestore, secondo una formula (differenziata tra le tipologie di utenza), del tipo:

tariffa = parte fissa + parte variabile ( $T = TF + TV$ ).

L'applicazione in tariffa di incrementi per il recupero di produttività dovrebbero indurre i gestori verso comportamenti efficienti. Nel servizio idrico integrato invece gli incrementi con la formula del price-cap e cioè tasso di inflazione programmata meno recupero di produttività consente di mantenere questi al di sotto dell'inflazione programmata. Comunque per rendere il criterio efficace sono necessarie alcune condizioni: il tasso annuale di recupero di produttività deve essere prefissato per un periodo pluriennale per consentire al gestore di attuare un'efficace programmazione; inoltre dovrà essere determinato secondo una puntuale analisi di costi efficienti. In assenza di limite price-cap occorrerà dunque una forte direzione capace di intervenire efficacemente con l'analisi dei costi del gestore.

Si tratta quindi di una tariffa binomia, che si compone di:

- una componente *fissa*, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio (p.es. investimenti per opere e relativi ammortamenti, costi fissi e spese generali);
- e da una componente *variabile*, rapportata sostanzialmente ai costi di raccolta e trasporto e quindi variamente imputata alle quantità di rifiuti, al servizio erogato, allo smaltimento e trattamento, al costo effettivo e al tasso di inflazione programmata.

Tali parti vengono calcolate in maniera differente a seconda del tipo di utenza interessata dal servizio; la successiva tabella ne riassume i parametri principali:

<b>Tipologia</b>	<b>Parametri per la determinazione della parte fissa</b>	<b>Parametri per la determinazione della parte variabile</b>
Utenza domestica	- superficie abitazione (mq) - 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 (mq) - tipo di attività svolta (coefficiente potenziale di produzione)	rifiuti urbani e speciali (assimilati agli urbani) effettivamente conferiti al servizio pubblico di raccolta

### **Gli effetti per gli utenti**

L'applicazione della tariffa ed il superamento per la tassa ha degli evidenti effetti per gli utenti del servizio di igiene urbana.

Innanzitutto, gli utenti, nel loro complesso, sono chiamati a pagare per tutti i servizi effettivamente resi nei servizi di spazzamento, raccolta e smaltimento.

Considerato che con la Tarsu non tutti i costi vengono ad essere coperti (il tasso di copertura medio nazionale si colloca attorno al 70-80%) si manifesteranno degli aumenti di spesa imputabili ai servizi di igiene urbana.

Si deve inoltre aggiungere che il passaggio dal sistema tributario a quello tariffario comporta l'applicazione dell'IVA al 10%, che per gli utenti che

non dispongono di partita Iva si traduce in maggiori costi (per gli, viceversa, l'introduzione dell'Iva consente la riduzione di costo, potendo scaricare l'iva già applicata dai gestori ai Comuni, acquirenti del servizio).

Con l'applicazione della tariffa scompare per altro il gettito derivante dall'ex-ECA.

Dunque, il passaggio da tassa a tariffa può comportare maggiori costi per gli utenti.

Tale considerazione, tuttavia, dovrebbe essere integrata con quella che si fonda sulla constatazione che con l'attivazione della Tariffa, le risorse dei bilanci comunali non più necessarie per coprire i costi dei servizi di igiene urbana aggiuntivi rispetto al gettito Tarsu,



dovrebbero dunque essere destinate ad altri fini o *restituiti* agli utenti attraverso una riduzione dell'imposizione fiscale comunale.

Il costo totale, infatti dovrebbe rimanere invariato tra gli utenti intesi nel loro complesso.

Su questo ultimo punto, invece, esistono ancora scarse sensibilità da parte degli Enti locali.

Discorso diverso, invece, riguarda la potenziale redistribuzione dei costi tra gli utenti (domestici e non domestici e all'interno delle diverse categorie di utenza).

Se infatti le utenze sono chiamate a pagare per la quantità di rifiuti effettivamente prodotta, dovrebbero essere superate tutte quelle forme di sussidiazione incrociata tra le utenze domestiche e tra quelle non domestiche (generalmente a sfavore di quest'ultime).

Dovrebbero inoltre essere superate anche forme di sussidiazione incrociata tra le categorie di utenze, che rispondono in parte a capacità di pressione politica differenziata (tra le utenze non domestiche) o a principi di redistribuzione del reddito (tra le utenze domestiche, ovvero tra le famiglie più o meno numerose).

L'applicazione empirica della tariffa dovrebbe dunque tener fede al principio del *polluter pays principle* (ovvero del "chi inquina paga").

Il perseguimento di altre politiche (quali quelle tese al perseguimento dell'equità o del sostegno economico) dovrebbero

essere ottenute attraverso strumenti diversi (fiscalità generale, sussidi diretti, etc.).

Le uniche tipologie di sussidiazione consentite dovrebbero essere quelle che garantiscano che tutti gli utenti possano disporre dei servizi di igiene urbana, al fine di garantire il principio di *accesso universale al servizio*.

*(RIFLESSIONI PER LINEE GUIDA APPLICATIVE DELLA  
TARIFFA)*